Is Work Working?

Work Laws that Do a Better Job

Discussion Paper

105-02274/

Is Work Working?

Work Laws that Do a Better Job

Discussion Paper

LAW COMMISSION OF CANADA

Canada

Cover design:

The illustration of the person outside the protection of the umbrella was originally produced by Johnny Endrawis and was then adapted for the front cover of this document. Johnny was one of the second prize winners of the 2003-04 Roderick A. Macdonald High School Contest sponsored by the Law Commission of Canada.

Is everybody protected equally? (Johnny Endrawis)

Catalogue Number: JL2-24/2004
ISBN: 0-662-68527-X

December 2004

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2004

The final version of the discussion paper is available on the Internet at: http://www.lcc.gc.ca

Canada

Preface

"Is Work Working?" aims to identify the gaps in our laws and policies that leave some workers unprotected, exposed and vulnerable — outside the "umbrella."

People experience vulnerability in many ways: through inadequate pay, unhealthy or dangerous working conditions, insufficient hours, exploitative atmospheres, lack of benefits, the inability to effect change, powerlessness and marginalization. In this paper, the Law Commission begins with a study of different types of vulnerability at work and then discusses how ideas about labour regulation have changed. New conceptual approaches are warranted when, as here, a model of regulation is undermined by the reality of working relationships.

The choice of subject emerged from consultations with the public and the Advisory Council of the Law Commission. At issue is the way in which labour law concepts may be outdated and failing to respond to the changing nature of employment relationships. Canadians expressed their concern about the ways in which the inadequacies of our labour laws and policies may have precipitated further vulnerability in the Canadian population.

Work arrangements today are characterized by a greater degree of flexibility and, increasingly, they do not fit the norm of 9 to 5 full-time, long-term employment with the same employer. Advantages to the new arrangements are emerging. However, the idea that flexible labour arrangements are good for everyone must be tempered with the recognition that the costs of such unbridled flexibility are often transferred to individual workers. Ultimately, the Law Commission is interested in looking for new ways of understanding the employment relationship that would respond better to the needs of all Canadians who work.

We have benefited from a fruitful partnership with Canadian Policy Research Networks, which contributed its comments and expertise and those of its wide network of academics, practitioners and concerned citizens. We are very thankful to President Judith Maxwell and to Ron Saunders, the Director of the Work Network, whose insights and advice were invaluable.

Our researchers in residence, professors Michael Smith and Leah Vosko provided the essential research to move this project forward. Their insights were extremely important to the pursuit of a better understanding of employment relationships in the 21st century.

Other researchers and policy experts also contributed to the Law Commission's project: Judy Fudge, Eric Tucker, Christine Bruckert,

Colette Parent, Pascale Robitaille, Guylaine Vallée, Richard Chaykowski, Gay Stinson and Kerry Rittich.

The illustration on our cover was an entry in the Roderick A. Macdonald Contest to encourage Canadian students to discuss law reform. It represents admirably the many themes of this discussion paper.

The Law Commission of Canada is an independent agency with a large mandate to engage Canadians in the renewal of the law. Thanks to the very dedicated staff of the Law Commission, we are able to fulfill this mandate. The commissioners are grateful for the work performed by all members of the staff at the Law Commission of Canada in producing this discussion paper. In particular, we would like to thank Karen Jensen, Senior Research Officer, the primary author of this paper.

The Law Commission hopes this report generates a thorough examination of how we manage work relationships in our society. The goal is to stimulate innovative thinking about diminishing vulnerability in the workplace. Your feedback will help inform future research and consultations, and assist in the preparation of our final report.

We invite you to reflect on how vulnerability is experienced in the workplace, on the diagnostic posed in this discussion paper and the many ways in which law reform could contribute to enhancing productive, respectful and fair work relationships. We look forward to your comments and reflections.

By mail:	Law Commission of Canada 222 Queen Street, Ottawa, ON K1A 0H8
By fax:	(613) 946-8988
By e-mail:	info@lcc.gc.ca
Via the Internet:	www.lcc.gc.ca

Table of Contents

Introduction

PART I WORK AND VULNERABILITY TODAY

Chapter 1 — Self-Employed and Part-Time Workers........ 5
Ginette Leduc — Part-Time Worker
and Independent Consultant.. 6
Discussion.. 7
Summary.. 12

Chapter 2 — Temporary Agency Workers........................ 14
Catherine O'Donnell — Temporary Agency Worker....... 14
Discussion.. 15
Summary.. 18

Chapter 3 — Low-Paid and Marginalized Workers......... 19
Kuc and Samuel Yaul — Young Refugee Workers.......... 19
Discussion.. 20
Summary.. 26

Chapter 4 — Stigmatized Workers.................................. 27
Safa Peshtar — Exotic Dancer... 27
Discussion.. 28
Summary.. 32

PART II SOCIETY, LAW AND WORK

Chapter 5 — The Regulatory Framework........................ 33
From Active Regulation to Passive Deregulation............ 33
Summary.. 40

Chapter 6 — Society's Interests in Worker Protection ... 41
A Vision of Canada in the 21st Century......................... 41
Summary.. 46

PART III LAWS THAT WORK BETTER

Chapter 7 — Regulation and Enforcement ... 48
Enhancing Compliance and Enforcement ... 48
Providing Protection to Temporary Agency Workers ... 49

Chapter 8 — Modernizing Labour Law Concepts ... 51
The Living Wage ... 51
Expanding Labour Laws ... 52

Chapter 9 — Rethinking the Employee-Employer Relationship ... 54
Canadian Residency ... 54
Worker/Professional Organizations ... 54
Social Drawing Rights — The Life Cycle Approach ... 55
Conclusion ... 57

Endnotes ... 60

Introduction

Work is much more than a means to satisfy our physical needs and those of our families. Decent work that makes appropriate use of our abilities, challenges us to live up to our potential, and provides us with an opportunity to contribute is pivotal to our emotional, spiritual and social well-being.

Work may be done for remuneration (paid work), for love (parenting and other forms of care giving) or for the benefit of one's community (volunteer work). All these forms of work contribute, directly or indirectly, to shaping the nature of the society in which we live. And, the way society regards and rewards work has a significant effect on how well we can take care of ourselves and those close to us. It also affects our sense of dignity and pride and the extent to which we participate in, and contribute to, society.

The law plays an important role in determining the kinds of work that are recognized, valued and rewarded and, equally, the kinds that are devalued, ignored or prohibited. The law also plays a role in shaping the balance of power in the workplace, in determining the distribution of rewards and access to rights and benefits on the job. Moreover, labour and employment laws have a significant impact on the costs involved in running a business in this country. In short, the law directly affects the ability of Canadians to achieve personal and economic well-being from the work they do. It also has an impact on the productivity of the nation.

The Law Commission of Canada undertook its examination of Canada's labour and employment laws in response to concerns raised by the Commission's Advisory Council. This group of Canadians expressed the view that Canada's labour and employment laws and social policy, may not be keeping pace with the changes taking place in the world of work. They expressed concern about the number of Canadian workers whose personal and financial well-being is jeopardized by the work they do and who find very little protection and relief in Canada's labour and employment laws and policies.

Specifically, the following concerns were raised about the regulatory framework surrounding work and the reality of Canadian working lives.

- Over a third of the Canadian workforce engages in non-standard work, that is, work that deviates from the standard full-time, permanent employment contract with a single employer. Yet, eligibility for most labour- and employment-related rights, benefits and protections is still based almost exclusively on the standard employment relationship.

- Existing laws and policies may not be achieving a fair distribution of the costs and rewards of participation in the labour force. For example, in 2000, almost two million adult Canadian workers earned less than $10/hour. Many of these workers and their families are impoverished despite having a full-time, full-year job. About 670,000 workers, most of whom are women, are attempting to sole-support their families on less than $10/hour.[1] Many have great difficulty moving out of low-paid work.

- The existing regulatory framework may not adequately ensure that workers have a voice in their workplaces. Unionization is declining and alternative forms of employee representation have not expanded to improve workplace democracy.

- Resources dedicated to enforcing existing laws and regulations, and the methods and practices of enforcement may be insufficient to achieve the intended goals. For example, certain groups of workers — young workers, immigrant and refugee workers of colour, some visible minority and stigmatized workers — report that existing laws are not well-enforced, and they experience extremely poor and exploitative work conditions which they feel powerless to change.

- Existing laws and policies dealing with work are still organized around the concept that "someone" (not the worker) provides the child-, elder- and home-care for the worker. In reality, most workers struggle to meet the increasing demands of work and family/home obligations with few resources and supports to assist them. The sacrifices being made may well undermine the short- and long-term well-being of Canadian workers and society as a whole.

The Canadians we met expressed concern that deficiencies in Canada's labour and employment laws and policies might result in the depletion of one of this nation's most important natural resources — our workforce. Workers who cannot make ends meet, who cannot afford dental and vision care, or adequate child care for their children, will experience long-term adverse health and personal consequences. Their level of retirement planning is likely inadequate, and their health and the well-being of their children may also be affected. This has implications for society in terms of costs and lost productivity. Productive workers must be healthy and able to adapt positively to change.

At the same time, businesses and governments are under a great deal of pressure. Trade liberalization has forced many businesses to reduce costs to be competitive. Concerns over the size of government and public spending have put pressure on governments to downsize. As a result, employers in both the private and public realms feel they have little choice but to reduce labour costs. Work laws requiring employers to assume full responsibility for Canadian workers' well-being are seen as unrealistic and a threat to the survival of many businesses. Innovative changes are needed that are solidly based on the notion of collective or shared responsibility for worker well-being.

With these concerns and issues in mind, it was suggested the Law Commission undertake a project to answer two questions:

- *What gaps and weaknesses in the regulatory framework make some groups of workers particularly vulnerable?*

- *What innovative options for the reform of Canada's labour and employment laws and policies would reduce worker vulnerability, enhance productivity and more equitably distribute the rewards and costs of participation in the labour force?*

The first step was to commission research. The next step was to synthesize the results of this and other existing research to encourage public input.

Part one of this document examines Canada's labour and employment laws in the context of four case studies, based on the composite profiles of individuals whose work or personal characteristics/circumstances put them into one of the following categories: self-employed and part-time workers, temporary agency workers, marginalized workers and stigmatized workers. Research suggests many workers in these categories experience a high degree of vulnerability as a result of the gaps and deficiencies in the regulatory framework identified above.

In the case studies, we look at the impact of the law on the lives of the four vulnerable workers and their families. Following each case study, we discuss the empirical data and examine some of the laws dealing with each category of work and worker.

Three of the four case studies involve female workers. This reflects the fact that a disproportionate number of vulnerable workers are female. Research demonstrates that women accounted for 46 percent of the labour force in 2001, but constituted 63 percent of those in precarious jobs.[2] Sixty-nine percent of workers earning under $8 per hour in 2000 were women.[3]

There are reasons for the gendered nature of precarious work. For the most part, standard employment arrangements are geared toward workers who either have minimal or no child-, elder- and home-care needs, or who have someone (paid or unpaid) to provide these services for them. Typically, those kinds of care and support services have been provided by women and have been undervalued and underpaid. Thus, not only are female workers concentrated in service and care work in the paid labour force where earnings are typically lower than male-dominated work, they often attempt to accommodate participation in the paid labour force with care and support responsibilities in the home, family and community. Many do this through non-standard work arrangements, which are associated with lower levels of protection and benefits.

Following our analysis of the empirical data and our four case studies, we examine the underlying rationale for the current framework of laws and policies relating to work. The protection of workers rests on a series of choices society makes about who should be protected and why. These choices are based on values and beliefs about people, society and the allocation of the costs and benefits of social living. It is worthwhile to reflect on the values and goals underpinning the regulatory framework to determine whether they continue to be relevant and fair, and whether they justify the consequences that flow from the application of the law.

In the final part, we explore options for reforming Canada's labour and employment laws. The choice to provide better protection to vulnerable workers does not necessarily tell us how such protection should be provided. Even if there is agreement that these workers need better protection, there can still be considerable controversy and disagreement over the choice of tools for providing effective protection and the impact such regulatory instruments would have on the competitiveness of the Canadian economy. Thus, we discuss a number of proposals for law reform. The options vary in the degree of change required, from developing better practices of enforcement and extending the scope of existing protections to more workers, to changing the way we regulate work. The point is not to propose solutions, but rather to elicit feedback about the essential ingredients of law reform in this area. The goal is to stimulate a critical examination of the consequences of Canada's work laws as well as the values and assumptions that support these laws.

We ask Canadians to reflect on the changes needed to promote the well-being of all workers and thereby contribute to the productivity and prosperity of the nation.

Chapter One — Self-Employed and Part-Time Workers

In the past two decades, there has been an increase in non-standard forms of employment: part-time, term, temporary, casual and on-call, work obtained through temporary employment agencies, and self-employment or independent work. Non-standard jobs differ from the standard model of salaried employment that grew out of the industrial revolution and was later enshrined in labour legislation. For a long time, non-standard work was considered marginal, because relatively few individuals were involved in it and it was considered to be just a means of earning extra income. But recently, the number of these jobs has increased, and for many workers they are a long-term reality, a way of participating in the labour market intermittently or permanently for much, if not all, of their working lives.

By most estimates, 33 to 37 percent of the labour force is now engaged in non-standard work.[4] In many ways, non-standard work fills an important need. It provides flexibility that benefits workers, businesses, families and even communities. Many workers are better able to accommodate the needs and interests of their families and communities while employers benefit from being able to tailor the terms of their labour contracts to the precise needs of the business.

Some non-standard workers combine flexibility with adequate to excellent financial remuneration and work conditions. However, there is growing evidence that many others are not faring as well. Among the problems associated with non-standard work are the following: poor pay, little job security, a lack of access to important statutory benefits and protections (such as Employment Insurance,[5] employment standards protections, workers' compensation, the right to collective bargaining) and a lack of access to employer-provided benefits such as dental, life and disability insurance. Although the phenomenon of non-standard work has been growing for many years, labour and employment legislation, originally designed to provide conventional employees with a minimum of social protection, has not been updated to reflect these new realities.

The following is a case study of one worker who moved from a standard employment arrangement to several different forms of non-standard employment.

Research indicates many low-paid workers are employed full time, but an increasing number are in temporary, part-time, casual or other non-standard forms of employment characterized by low wages and few benefits.[6]

Ginette Leduc — Part-Time Worker and Independent Consultant

About one in three low-paid workers across Canada works part time. Another 29 percent are in temporary jobs (seasonal, casual or contract), and about one in four has multiple jobs to get more hours of paid work.[1]

Ginette Leduc is a 32 year-old Canadian. After graduating with a communications degree from the Université de Montréal, Ginette worked for eight years with a major telecommunications company as a communications officer. She was responsible, among other things, for the publication of a company newsletter.

Four years into her job, Ginette met Uri. The two decided to get married and had a daughter, Patricia. Ginette took six months of topped-up maternity leave as provided under the collective agreement and Unemployment Insurance (as it was called in 1991).

Shortly after Ginette went on leave, Uri was laid off, and rather than look for another job, he started his own business. He and Ginette had often spoken about the advantages of a home-based business that would allow them the flexibility and autonomy to meet family needs and put their professional skills to profitable use. So, although he pursued some leads for jobs in other businesses, Uri devoted himself to getting his business started while Ginette devoted herself to Patricia.

When she went back to work, Ginette asked if she could work a four-day week in order to spend more time with Patricia. This request was granted and as Patricia grew, the part-time arrangement provided Ginette with time to volunteer in Patricia's preschool. It also gave Ginette one day a week to devote to her sick mother.

Then, in 1994, Ginette received word that her employment was being terminated. Her supervisor explained that the company was facing stiff international competition and all non-essential operations were being reduced or shut down. The news could not have come at a more difficult time. Ginette was three months pregnant with their second child, her mother was seriously ill and although Uri's business was beginning to make money, he was working 50 to 60 hours a week.

The silver lining, if there was one, was that Ginette's supervisor informed her she would be offered a contract to continue to produce the newsletter she had been writing. The supervisor could not guarantee how long this would last, but it looked reasonably secure for another year or two. Ginette could work from home. In essence, she would be doing most of the tasks she had been doing while employed, but she would have more flexibility with respect to work hours.

Ginette estimated that the work would take about 15 hours a week and thought this would be ideal as it might give her more time to care for her mother and attend to the demands of a three year old and a newborn. The difficulty, of course, was that all the benefits and advantages of paid employment were now gone. Those benefits had been crucial to the well-being of the family because Uri, as a

self-employed worker, did not have a benefits package. As an independent contractor, Ginette knew she would not have access to the maternity leave provisions of Unemployment Insurance, and she knew the extended health care plan, disability and life insurance, dental care and employer contributions to her pension plan were gone. However, given her circumstances, Ginette felt she had no choice but to accept the contract.

The couple's combined income was about $35,000/year when their second daughter was born. In spite of their difficult financial circumstances, Ginette felt fortunate to have the time to spend with her children and mother. In fact, she felt that were it not for the financial difficulties they were having, their life style would be quite good.

Discussion

Growth of the Self-Employed Work Force

Ginette and Uri are part of a segment of the workforce that grew significantly during the 1990s and then hit a plateau. In 2000, the self-employed represented 16 percent of all workers, down from a high of 19 percent in 1998, but up from 11 percent in 1976.[8]

Self-Employment and the Law

Once a worker becomes self-employed, he or she is denied a whole series of rights, protections and benefits that have come to be associated with the standard employment contract. This is because the legal status of being an employee is the requirement for most employment-related protections at common law and under legislation, under statutory regimes of collective bargaining, and for a range of social benefits from Employment Insurance to pensions. People who work for pay, but are self-employed, are treated for most legal purposes as independent entrepreneurs or contractors who, unlike most dependent employees, are not seen as being suitable for labour and employment protections.

Numerous tests have been developed for determining whether a worker is an employee or an independent contractor. In a case decided in 2001, the Supreme Court of Canada acknowledged that no one conclusive test can be universally applied to determine whether a person is an employee or an independent contractor.[9] The central question is whether the person hired to perform the services is performing them as a person in business on his or her own account. In making this determination, the level of control the employer has over the worker's activity is a factor. However, other factors that must be considered include: whether the worker provides his or her own equipment; whether the worker hires his or her own helpers; the degree

of financial risk taken by the worker; the degree of responsibility for investment and management held by the worker; and the worker's opportunity for profit in the performance of his or her tasks.

Over time, tests for determining whether a worker is an employee have embraced a wider range of workers seen by the courts to be in need of protection. The Supreme Court endorsed this purposive approach to the determination of employee status. However, uncertainty regarding employee status is still common as a worker may be considered an employee for some purposes and an independent contractor for other purposes. It is not uncommon for workers to be told they are independent contractors and, therefore, not entitled to various statutory and non-statutory benefits and protections when an analysis of the circumstances of their work arrangement, based on the legal tests, would reveal that they are, in fact, employees.

In Ginette's case, the transformation of her work from employment to self-employment means that if she was a member of a collective bargaining unit while she was an employee, she likely will no longer be included in the bargaining unit. As a result, she will no longer be guaranteed the wages and other work conditions and benefits provided for under the collective agreement that governed her previous employment relationship. Moreover, it is uncertain whether she will be able to avail herself of the protections offered under Part 3 of the *Canada Labour Code* that are intended to benefit workers within the federal jurisdiction (such as telecommunications) who are not covered by a collective agreement. Although adjudicators increasingly attempt to extend employment standards protections to workers who are economically dependent on their "clients" and who do not fit the standard definition of employee, this is by no means certain. Ginette would likely have to engage in a legal battle to establish entitlement to these protections. However, if she does this, her "client" may no longer be willing to renew her contract. This is a powerful disincentive.

Similarly, Ginette would not likely benefit from protections provided to her against workplace health and safety dangers, and would not likely receive compensation for a work-related illness or accident unless she had been paying her own premiums for coverage. To obtain credit toward her eventual receipt of benefits under the Canada Pension Plan, Ginette would need to contribute at the full rate, whereas as an employee, she was only required to pay half with the other half paid by the employer. Finally, as a self-employed person, Ginette would not likely qualify for Employment Insurance or maternity and parental leave unless she was somehow able to convince an adjudicator that she was a disguised employee.

Questions:

- *Are the existing supports and laws for self-employed people adequate?*

- *If not, what do you think workers like Ginette Leduc might need to reduce their vulnerability in self-employed work arrangements and in the labour market generally?*

- *Does the law have a positive or negative impact in other ways on the well-being of self-employed workers?*

Self-Employed Workers: Entrepreneurs?

Self-employed people are commonly understood to be entrepreneurs who have willingly traded the legal protections and benefits of the employment contract for the autonomy, flexibility and likelihood of great financial gain inherent in self-employment. While this is sometimes the case, studies reveal that reality is often more complex.

Self-employed workers range from people like Ginette, who are essentially disguised employees in that they do the same job they did when they were employed, to independent professionals and owners of incorporated businesses. At best, some types of self-employment provide a high degree of autonomy and flexibility as well as financial gain. At worst, self-employed workers are treated as employees without the benefits and rights of that status.

Certainly, with respect to financial remuneration, there would appear to be solid evidence that many self-employed workers experience relatively low levels of economic security. In 2000, 25 percent of the self-employed had incomes of $20,000 or less, and 22 percent had incomes above $60,000. Fully 47 percent of all self-employed women had incomes of $20,000 or less while self-employed men were more evenly distributed across income groups.[10]

Self-employed people can be employers who hire other paid employees or they can be own account, which means they do not hire anyone else. Most self-employed people (63 percent) are own account. When data on self-employment are broken down to look specifically at how own account self-employed workers fare, these workers are very poorly remunerated. Sixty percent of unincorporated own account self-employed women had incomes of less than $20,000 in 2000, a finding magnified by the fact that the majority of self-employed women fall into this category (unincorporated, own account). As the following data underscore, many self-employed workers, like Ginette Leduc, do not reap great financial rewards when they become self-employed.[11]

Average annual incomes of self-employed workers in Canada:

Men (non-visible minority): $23,882
Men (visible minority): $19,941
Women (visible minority): $15,641
Women (non-visible minority): $15,314[12]

Evidence also indicates that the level of retirement preparation of the self-employed is inferior to employees. At the rate they are going, Ginette and her husband, are unlikely to be able to prepare adequately for the financial challenges of retirement.

Disguised Employment

Few self-employed workers conform to the stereotype of the entrepreneur. Like most, Ginette Leduc more closely resembles an employee than an entrepreneur. She will continue to work with the same people, using the tools and resources provided by her former employer and will take direction from her former employer or supervisor. Research reveals that 67 percent of self-employed workers with strong ties to former employers report the same degree of control over the content of their work that they had as employees. Indeed, 30 percent of own account self-employed people work in either client locations or locations supplied by the client.[13]

Based on these data, some have concluded that self-employed workers with strong ties to their former employer more closely resemble paid employees. This kind of self-employment arrangement has been termed "disguised employment" by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the International Labour Organization (ILO). Disguised employment occurs when an employer treats a worker as an independent contractor or self-employed person to avoid the responsibilities and costs associated with being an employer. These responsibilities include paying into Employment Insurance, the Canada/Quebec Pension Plan, informing workers of health and safety risks, paying into the workers' compensation system, making income tax payroll deductions and recognizing and negotiating with the collective bargaining agent chosen by the workers. The costs include paying the employer portion of the benefits and perquisite programs provided to employees of the firm. Analysts increasingly recognize the overlap between paid employees and the self-employed, prompting organizations like the OECD and the ILO to call on countries to scrutinize the growth of nominal or disguised self-employment, and devise policies to extend social protections and benefits to this segment of the self-employed.

Questions:

- *How can we facilitate proper treatment of disguised employees?*
- *Should legislative controls be placed on employers' freedom to dismiss workers and hire them back on contract?*
- *What are the implications of extending labour and employment protections to disguised employees?*

Access to Benefits

Most self-employed people and their families have no access, through their workplace, to the extended benefits that paid employees normally obtain through their employer. This includes hospital, physiotherapy, vision and dental care, prescription drugs, and life and disability insurance. These workers must either purchase the benefits, or acquire them through a spouse. Purchasing a benefits plan on the income Ginette and her husband generate would be impossible. Analysts speculate that self-employment is more common among couples than singles, because a spouse with steady paid employment provides economic support for household members. But sometimes, as in the case of Ginette and her family, obtaining the benefits package through the spouse is not an option. Fully 25 percent of the self-employed have a spouse who is also self-employed, 78 percent of whom are partners in the same business. This lack of coverage has implications for the well-being of the entire family.

Unpaid Work

In a very real sense, Ginette is making a significant immediate and long-term financial sacrifice to provide unpaid care services to her children and mother.

According to a 1998 study, the value of unpaid work in Canada per person was $12,256. Women spent over 28 hours/week at household work (17 hours for men). With one billion hours in 1998, informal unpaid work outside the household was valued at $10 billion. Women spent more time, on average, in unpaid work than they did in market work. Only 37 percent of females' productive time occurred in the market and was therefore captured in conventional economic statistics. The remaining two thirds (29.7 hours per person per week) was unpaid and remained hidden. Although it appears to be slowly changing, women still do the largest share of household work, yet they are working in the paid labour force in greater numbers than ever before.[14]

Questions:

- *What should be done to better accommodate and value unpaid work?*

- *What are the implications of not valuing unpaid work?*

Part-Time Work

Some Canadians work part time, because they cannot find full-time work. Others work part time to better manage their responsibilities in the paid and unpaid labour forces. Either way, part-time workers often face penalties. For example, although most labour and employment laws in Canada apply equally to full- and part-time employees, in all jurisdictions except Quebec, employers are free to treat part-time employees less advantageously than full-time employees provided they meet the standards provided in those laws. In other words, there is no requirement for equality of treatment between full- and part-time employees. Part-time workers are often ineligible for non-statutory employment benefits, such as dental and extended health care plans and pensions. In addition, they are excluded from the benefits of certain labour and employment laws and policies, either directly or indirectly, through qualifying requirements based on total work time. So, for example, in Newfoundland and Labrador, vacation entitlements depend on having worked a defined number of regular hours in a year, but part-time workers often have insufficient hours to claim vacation leave (although they can still earn vacation pay).[15]

Questions:

- *Are there other concerns with respect to the regulation of part-time work?*

- *Should the laws ensure equality of treatment between part- and full-time employees?*

- *What are the consequences of such a change?*

Summary

As a part-time employee in a large federally regulated company, Ginette received employment-related benefits, rights and protections. Once she became self-employed, many of these protections and benefits disappeared. Her choice was not entirely voluntary, yet like many workers, she appreciated the fact that there might be more flexibility and autonomy as a self-employed worker.

Research done for the Law Commission suggests that although some may appreciate the flexibility and autonomy, it comes at a cost both to the individual and to society. There is evidence many self-employed individuals do not have a sufficient degree of financial security to be able to save for retirement or to purchase the benefit plans needed. Moreover, the lack of access to statutory benefits and protections, such as Employment Insurance, maternity benefits, workers' compensation and employment standards protections, can be a serious hardship.

Nonetheless, it must be noted that self-employment allows some workers to realize greater professional and personal satisfaction than would be possible within the confines of the employment relationship. Similarly, engaging the services of self-employed workers may allow employers to obtain the necessary labour at a lower cost and without commitment to long-term employment relationships. This may make an important difference to the financial well-being of the business.

In the same ways, other forms of non-standard employment such as part-time work provide both employers and employees with distinct advantages. However, evidence suggests a significant number of workers do not reap the benefits of non-standard work and, in fact, suffer significant financial and personal hardship.

Chapter Two — Temporary Agency Workers

Temporary work is another form of non-standard employment. It is work that is limited in duration and offers very little, if anything, in the way of security of employment tenure. Many temporary workers are classified as self-employed workers or independent contractors for the purposes of labour and employment rights, benefits and protections. Thus, they share the same concerns and issues as Ginette Leduc.

However, within the category of temporary work, we find workers affiliated with temporary help agencies, which sell the labour of temporary workers. There is evidence this subcategory of temporary workers is particularly vulnerable.

Catherine O'Donnell — Temporary Agency Worker

Catherine O'Donnell is a 30 year-old mother of four children living in St. John's, Newfoundland and Labrador, with her husband and family. Her husband, Hugh, a fisherman, was injured on the job several years ago and has had trouble getting back to full-time work. Catherine has her Grade 12 diploma and has completed one year of a two-year program at a community college in administrative support. She has been working for the same personnel agency for five years and, although she would like to have permanent work, there are few prospects right now. The O'Donnell's fourth child is severely disabled as a result of a birth injury and requires special programs, assistive devices and other supports. This puts quite a strain on the family's personal and financial resources.

Catherine felt fortunate that the manager of her agency was very understanding when she was unable to take an assignment, because of the pressures at home. To Catherine, this was the real advantage of temporary work: she could refuse an assignment if necessary. However, this flexibility comes at a price. Catherine does not receive any supplementary benefits, sick days or vacation pay. Furthermore, Catherine has learned that she is paid less than the permanent staff in the places where she has worked.

Until recently, Catherine was prepared to accept the costs of working with a temporary agency in exchange for the flexibility it provided. However, in the last seven months she has become caught in a legal battle that has made her reconsider the advantages of temporary work. Catherine was on the same assignment for eight months working in a small family-owned business where she was responsible for running

the office. Initially, she loved the feeling of being part of "the family," sharing the joys and disappointments of contracts won and lost. However, by the fourth month Catherine began to resent the large amounts of unpaid overtime required of her. When she approached the owner of the company to ask that she be paid for at least some of the overtime or receive time off in lieu of pay, she was surprised at his angry response. The owner told her that if she could not handle the job, then he would put in a request for another "girl." When Catherine spoke with her manager at the temporary agency, she was told that, due to the length of the assignment and the fact that it was the company that was paying her salary, the company was her real employer and therefore, she would have to file a complaint against the company with the Labour Standards Division.

On filing her complaint, Catherine was promptly relieved of her assignment. She has had a few brief jobs, but she suspects the temporary agency is now viewing her as a "whiner" and is reluctant to assign her to any of its major clients. Between dealing with the complaint and the ensuing legal battle over who the real employer is, and her family, Catherine feels she does not have the where with all to work full time. Still, the family finances are in bad shape, and the likelihood of turning to welfare is looking more and more real.

Discussion

Temporary employment agencies play a useful role in the economy, especially in the labour market. They allow businesses to deal efficiently with temporary difficulties by supplying qualified, rapidly available labour for an agreed price, relieving the employer of the need to engage in the time-consuming and costly tasks of screening, interviewing and hiring additional staff. From the worker's point of view, temporary work may be a useful way of familiarizing oneself with different kinds of work before making a career commitment. It may also offer the flexibility needed when family demands like those of Catherine's make full-time permanent work difficult to sustain.

The Temporary Agency Industry

The advantages of using temporary agency staff are such that temporary agencies have become a permanent feature of the labour market. It is difficult to estimate the size of the temporary agency workforce, but there is evidence that about 1,300 temporary agencies operated in Canada between 1990 and 1993, and the size of this industry has remained constant, if not grown.[16] Moreover, an increasing number of employers use temporary agency workers on a long-term

basis. Although this three-party relationship may have some advantages for all parties, it creates problems and may easily lead to abuses.

In spite of case law that has attempted to clarify the law, workers are often uncertain about the identity of their real employer. Is the agency responsible for ensuring that Catherine is paid for the overtime or is it the owner of the business where she has been performing her duties? The contract is between the temporary agency and the temporary worker and, as such, the client business would not appear to have any contractual responsibility toward the worker. However, decisions such as *Pointe Claire v. Quebec (Minister of Labour)*[17] call this point into question. In that case, the Supreme Court of Canada held that the client business and not the temporary agency was to be treated as the employer for the purpose of labour relations legislation in Quebec.

In general, a determination of who the real employer is will depend on the purpose of the law in question. It will also depend, to some extent, on the length of the assignment. Unfortunately, uncertainty regarding the identity of the real employer may be to the disadvantage of workers like Catherine. Although temporary agency workers are employees and, as such, are generally covered by employment standards legislation guaranteeing certain minimum working conditions (although not in all cases), they must often engage in time-consuming and sometimes costly litigation to determine their real employer. As in the case of Catherine O'Donnell, this may have a very negative impact on their relationship with both employers and further increase their vulnerability in the workplace.

The second difficulty with the temporary agency employment arrangement relates to wage discrepancies between equally qualified workers who perform similar or equivalent work within the same establishment. Research reveals permanent workers enjoy higher average hourly wages than temporary help in every occupational grouping surveyed.[18] A big part of the difference relates to the "mark-up," that is, the portion of the service fee that goes to the temporary help agency. Temporary help workers also have limited access to extended benefits, compared to their counterparts engaged in permanent employment and other temporary (non-agency) work. Only 8.2 percent of temporary help workers, versus 64.3 percent of permanent workers reported having extended health coverage in 1995. Very few have paid sick leave or dental coverage.[19]

Moreover, although the flexibility of the temporary assignment is, for some workers like Catherine, of great benefit in permitting them to balance family and work demands, in reality, many temporary help workers are pressured to accept each and every assignment that comes their way.

Most temporary workers are unable to find permanent work. However, the temporary employment agreement usually prohibits them from taking a position with a client company even if offered one. In reality, provided the client firm pays the agency a "buy-out" fee, they may hire a worker permanently. However, the buy-out fee is an effective disincentive to hiring temporary workers on a permanent basis. Moreover, agencies use other kinds of mechanisms to restrain client firms from hiring temporary workers on a permanent basis. This is particularly significant for immigrants who will work for temporary agencies to gain the required "Canadian experience," but are then thwarted from using this Canadian experience to obtain permanent employment.

Since temporary workers are dispatched to different and multiple work sites, it is nearly impossible for them to organize collectively. Some temporary workers are covered under collective agreements when they are placed on assignment in a unionized workplace, and these workers tend to have higher wages than their counterparts who are not covered by collective agreements. However, most temporary workers in Canada are not covered by a collective agreement, and the barriers to organizing these workers are significant.

Finally, certain employment standards and benefits have eligibility requirements based on length of employment that many temporary agency employees are not able to meet. These include general holidays with pay, vacation leave, notice of termination and rights to severance pay. Pension benefit laws require private pension plans to vest benefits in employee plan members only after a stipulated time, usually two years. As a result, many temporary employees are not legally protected against the loss of pension benefits on termination of their employment.[20] In addition, qualifying requirements under public retirement and disability plans and the national Employment Insurance program effectively exclude many temporary workers.

Questions:

- *Does the law respond adequately to the problems associated with temporary agency work?*
- *If not, what needs to change?*
- *Are there other problems with temporary agency work that have not been identified?*

Summary

Temporary agency work provides numerous advantages to employers and workers. However, it also creates conditions for workers that cause hardship and a high degree of vulnerability. The triangular employment relationship between the agency, client firm and worker leads to uncertainty with regard to the employment responsibilities of each party. Wages for temporary agency workers tend to be lower than for permanent employees, benefits and access to unionization are often non-existent, and work conditions less than favourable. In addition, temporary agency workers are prevented from obtaining permanent work in many client firms. Thus, while not all temporary agency workers are vulnerable, many do need enhanced protective measures.

Chapter Three —
Low-paid and Marginalized Workers

There are certain characteristics and circumstances that make some workers more likely to be marginalized within the labour force than others. Marginalized workers are more likely to experience low pay, poor or dangerous work conditions, insufficient hours, limited career mobility, little job security and few or no benefits than others. Workers most likely to be marginalized are young, from visible minority groups, single mothers, poorly educated and those with a disability. Many are in standard employment relationships and, in theory, should have access to statutory benefits, rights and protections. In reality, this is often not the case.

Kuc and Samuel Yaul — Young Refugee Workers

Samuel and Kuc Yaul, aged 20 and 17 respectively, are from Sudan. In 1999, their father, mother and sister were killed by government troops. Samuel, Kuc and their younger brother and sister fled to a refugee camp in Kenya. Samuel and Kuc were given the opportunity to come to Lethbridge, Alberta as refugees in 2002, but their brother and sister remained in Kenya.

Because of the extent of the conflict and poverty in Sudan, neither had extensive formal education. However, the brothers are both hardworking and extremely interested in advancing their education. They would like to receive education and training in computer technology. They began by attending English as a second language classes.

At present, both Samuel and Kuc have two jobs. During the day, they work as shelf stockers at a major retail chain in Lethbridge. They earn \$5.90/hour, the minimum wage. During the evening, they work as office cleaners where they earn \$6.90/hour.

Although their jobs are demanding and physically exhausting, the men feel lucky to have employment. A year ago, Samuel was nearly fired for agreeing to meet with a union representative to discuss an organizing campaign. At the time, he thought it would be a good idea to have someone who could speak up for the workers. He knows in Canada it's illegal to work overtime and not be paid for it, yet the stock associates regularly stay late to compact boxes and work on special requests for management without being paid. So, when someone stopped him outside the store last year to talk about his work and the possibility of getting help, he agreed to talk. For that incident, he was called into his supervisor's office and told that if he took the matter any

further both he and his brother would be fired. For several weeks after the encounter, Kuc and Samuel's shift hours were reduced.

After a year and a half of working all sorts of shifts and long hours, Samuel and Kuc finally managed to secure regular work hours during the day. This permitted them to take part-time jobs with an office-cleaning company. Although the jobs pay only a dollar per hour more than the retail jobs, Kuc and Samuel consider it a great stride forward to be able to accommodate the two jobs within their schedules, as now they are sometimes able to send money to their brother and sister in Kenya.

The cleaning work is sporadic. Kuc and Samuel only work when a regular worker is sick or can't make it to work for some reason. They receive very little notice and are expected to respond immediately to a call to come to work. As a result, Kuc and Samuel never plan to do anything in the evenings so they can be free to work if called.

Like the work at the store, cleaning is physically demanding. The two men work at a blistering pace for five hours, arriving home to their one-bedroom apartment after having put in a 13 to 15 hour day. Lately, the owner of the company has been making life more difficult for them and this has Kuc were Samuel worried. On several occasions, he has said their work is not good enough. Last month he docked $100 from each of their pay cheques saying they didn't complete their work properly.

Samuel has been having trouble with his back and wonders if he can continue with the heavy physical work. He and Kuc have discussed the possibility of sharing one cleaning position so they can each have every other night off work. However, this would mean less money. So, for the time being, they continue to work both jobs, but are increasingly anxious to get an education and find alternative employment.

Discussion

Kuc and Samuel face the same challenges many other youth experience in entering the labour force. However, added to this are the challenges of the language barrier, their membership in a racial minority, Samuel's back problem and their lack of education. Samuel and Kuc were also prevented from becoming involved in a union drive. All these factors marginalize their position in the labour force.

Low Pay

One key characteristic of marginalized work is low pay. By law, employers must pay employees minimum wage, which varies from province to province. At any given time, about 4.6 percent of Canadian

employees work for minimum wage. Most (60 percent) minimum wage earners work part time. But 2.4 percent of Canadian employees are full-time minimum wage workers. Although this is a small percentage, it represents almost a quarter of a million workers. Whether full-time wage earnings indicate hardship depends on the other income sources of the individual, along with the income of other family members. About 15 percent of minimum wage earners are unattached or lone family heads (i.e., about 126,000 Canadians).[21]

The number of workers earning minimum wage is small compared to the number of workers classified as low-wage workers. An estimated two million adult Canadian workers earn less than $10 an hour.[22] Almost two thirds of low-wage earners are women. About one third are the only wage earner in their family. This would mean that about 667,000 workers, most of whom are women, are attempting to support their families on less than $10 an hour.[23] These people likely live in extremely impoverished circumstances.

Making Work Pay

Incentives to continue struggling in low-wage and marginal work instead of seeking social assistance are weak. Individuals receiving social assistance are eligible for supplementary health insurance, which provides assistance with dental and prescription drug costs. With the exception of Quebec, this is not the case for most low-wage and marginalized workers. As has been noted, in many ways the policy cards are stacked against an exit from low-wage work. For example, increases in earnings are taxed back in ways that discourage the extra effort. Moreover, when a second wage earner in the family enters the labour market, costs are incurred for necessities like child care, which may well absorb all the income earned by the second wage earner.[24]

Questions:

- *Are the supports provided to low-income workers (with and without children) adequate?*
- *If not, what else is needed?*
- *What other options could be considered?*
- *Are there adequate supports to help low-wage workers train for, find and remain in decent employment?*
- *If not, what else is needed?*

Poor Work Conditions

Poor work conditions range from non-payment of overtime and statutory holidays, to harassment and abuse on the job. Marginalized workers are distinguished by their powerlessness to effect changes with respect to poor work conditions. Although many are in standard employment relationships and should, therefore, have access to a range of labour and employment protections and benefits, many lack de facto access as a result of a lack of control in the workplace, lack of awareness of their rights, and models and practices of enforcement and compliance that may be outdated and ineffective.

The effectiveness of complaint-driven enforcement mechanisms depends on the ability of individual workers or their bargaining agent to take action. Unrepresented workers have a very limited ability to take action against violations of labour standards. Moreover, many workers are unaware of the protections they do have. Most complaints are made once the employee leaves the workplace, a fact that demonstrates the real and perceived threat of reprisal against employees who complain about their employment while on the job. As in the case of Samuel Yaul, it is not uncommon for workers to be told that any kind of resistance to or complaint about work conditions will be met with dismissal. Few workers are willing to take the risk. Many also find the complaint procedure confusing and intimidating.

Added to this is the problem of reduced spending on enforcement and compliance. Budget cuts at all levels of government mean that even where there is a willingness and desire to assist vulnerable workers, the resources are insufficient for timely investigation and resolution of complaints. The result is inconsistent and sporadic enforcement practises which effectively penalize those conscientious employers who voluntarily conform to legal requirements.

Questions:

- *How can we ensure current labour laws are fully enforced?*
- *Are there other systems of compliance and enforcement that might be more effective with marginalized workers?*

Young Workers

Young workers express a high degree of anxiety over their work situations. Many feel exploited and powerless to speak out against abuses of their rights and pressures from employers. They feel unsafe on the job and many have had workplace accidents or know someone

Excerpt from the work diary of a young worker:

Initially I thought that having a part-time job would be an excellent learning experience. To my surprise, it was nothing like I expected. By the age of 16, I was working two jobs to make enough money for school, bills, pets, etc. I was working every day, sometimes up to 12-hour shifts with no breaks. I was only being paid $6.40 with no raise in sight. Many part-time jobs today are no longer part-time. Teenagers are losing their prime socialization years, becoming ill, stressed and in many cases, seriously injured. I believe that the time has come to enforce youth and human rights more thoroughly. Why is it that because we're young we are stripped of being human? We are not slaves, we are people and it's time we start being treated with some respect.

who has. They are often unaware of their rights and when they are aware, they feel unable to ensure these rights are enforced.

Human rights legislation in some provinces does not protect workers under 18. In some provinces, minimum-wage laws permit student workers to receive lower wages than non-student workers. There are arguments for and against a lower wage for youth. However, as Samuel and Kuc experienced, it is not uncommon that young workers will not be paid at all for the work they have done. Many youth also face long working hours, lack of paid and unpaid time off and other violations of basic employment standards. Even though they may be covered by protective legislation, many young workers lack the knowledge and power to do anything when faced with the kind of discriminatory and illegal behaviour demonstrated by Kuc and Samuel's employer. These issues are particularly acute for youth with multiple forms of disadvantage such as poverty, lack of family support, language barriers or a disability.

Some provinces have launched extensive campaigns to educate young workers about their right to safe work. However, as one young worker noted, the solution to the problem is not just the education of young workers; extensive outreach to employers is also required as well as more rigorous enforcement of occupational health and safety standards.[26]

"Last year a friend of mine, Jen was threatened on the job. She worked at a grocery store as a cashier and was only sixteen years old. During one of her regular shifts, about eight o'clock at night a man came in, of course to buy some food. He came to her cash isle, put his hand in his pocket and told Jen that he had a gun and would shoot her if she did not give him the money from the cash register. Jen of course obeyed and emptied all the money from the register into grocery bags and gave it to him. He then just walked out. The grocery store called the police, but the man was never found. [...] What made me really confused about this was that Jen had to return to work two days later. Yes she had people ask her if she was all right, but it didn't make sense that she returned to work so early. Jen should have been given a few weeks off. If it were me, I would still be so freaked out. Who knows that this couldn't happen again? The guy might have come back because he got away with it before. You would at least think there could have been more security around the store. I have always wondered why there was nothing done about Jen's safety and why she was not given some help or someone to talk to after this horrifying experience."[27]

Questions:

- *What can be done to address the poor and dangerous working conditions that young workers face?*
- *What are the best ways of preventing accidents and worker injuries?*
- *What would need to change to improve the work world for youth?*

Visible Minority Immigrants/Refugees

Samuel and Kuc are members of another group that often experiences a high degree of vulnerability in the workforce — immigrants and refugees from visible-minority groups. Studies have shown that, over the 1980s and 1990s, immigrant workers of colour faced increasing difficulties closing the employment gap with native-born Canadians compared to earlier generations of immigrants.[28]

One issue is likely the language barrier. Another issue may be discrimination on the basis of ethnic origin or race. Human rights statutes prohibit discrimination generally, whereas pay and

In 1996, the average income from employment for immigrants coming to Canada between 1986 and 1990 was 18 percent lower than the earnings of non-immigrants. For those arriving after 1990, earnings were 36 percent lower. The poverty rate among recent immigrants and refugees was more than twice the rate among Canadian-born residents.

According to Statistics Canada, in 2000, new immigrants had a low-income rate of 35 percent, nearly twice the average rate for metropolitan areas overall.

Full-time, full-year visible minority workers earned 14 percent less on average than all other workers. Visible minority immigrants to Canada in the 1990s earned much less, averaging just over $15,000.

employment equity legislation provide specific rights and obligations only with respect to employment. Federal and provincial human rights legislation require workers like Samuel and Kuc to lay complaints against their employers when they believe they have been victims of discrimination. This kind of complaints-driven system has been criticized for its ineffectiveness. The obstacles to making complaints are particularly felt by workers in Samuel and Kuc's position.

Employment equity was designed to address the issue of systemic discrimination and the representation of four historically disadvantaged groups in the workforce: Aboriginal people, women, those with disabilities and members of visible minority groups. It requires the employer to identify and eliminate employment barriers and to take steps to ensure the adequate representation of qualified members of the designated groups in the workforce. The only employment equity statute in Canada is in the federal jurisdiction and it applies only to Crown corporations and federally regulated firms employing 100 people or more. Therefore, the *Employment Equity Act* would not apply to either of the companies for which the Yaul brothers work.

Questions:

- *Do current programs, laws and policies assist immigrants and refugees to train for and obtain decent work?*

- *What changes might be needed?*

"From a broad, socio-economic perspective, there can be no doubt that it is better for the Canadian economy as a whole to help people off social security and into gainful employment[...]. Both experience and research suggest that a diverse workforce in which qualified individuals with various experience, skills and cultural backgrounds interact, often outperforms a homogenous workforce (Canadian Bankers' Association)."

Workers with a Disability

During the working-age years of 15 to 64, persons with disabilities are almost twice as likely as other workers to experience low income (26.6 versus 13.9 percent).[35] Obtaining and remaining in employment is also a great challenge, with employment rates ranging from 45.7 percent for youth with disabilities to 51.2 percent among the core working ages, to 27.3 percent among older workers with disabilities. These rates are all substantially lower than those of persons without disabilities.[36]

Once they have secured employment, people with disabilities often face an uphill battle to ensure that the appropriate accommodations are made to allow them to work properly. While all human rights statutes require that employers take steps to provide reasonable accommodations for workers with disabilities, in reality, there is still a long way to go to ensure that all workplaces are truly accessible.

Questions:

- *Are there adequate supports to help people with disabilities train for, find and remain in decent employment?*
- *Should ongoing training be linked with employment opportunities?*

Poorly Educated Workers

Samuel and Kuc are justified in their determination to further their education and gain specific skills in an area like computer technology. Someone with a high school education or less is three times more likely to be low paid than someone with a university education.[37] The problem for Samuel and Kuc will be to obtain the education and training they need, and then make the transition to work in this area. They will need a very high level of social support if they are to move out of the low-income trap.

According to a 2004 study by Statistics Canada, less than one half of Canadian workers who had a low-wage job in 1996 had managed to climb out of it by 2001.[38] One of the deciding factors in escaping the low-income trap is education. Those with a university degree are almost twice as likely to move up (69 percent) as those with high school or less (38 percent).[39]

Policy shifts and the withdrawal of funding for skills-development programs throughout the 1990s resulted in a significant decrease in the support available to low-wage workers who wish to train for better-paying work. There have been similar reductions in language-training opportunities. Most training and support for education is tied to unemployment. Some bursaries are available for post-secondary training, but most people must take out loans to undertake training of the kind Samuel and Kuc want. In an uncertain labour market, the prospect of repaying a substantial loan for education is daunting.

Questions:

- *What can be done to assist poorly educated workers to train for decent work?*
- *How are schools, colleges and universities responding to the needs of immigrants and refugees?*

Non-Unionized Workers

Samuel's suspicion that the workers in the store would be better off if they were unionized is borne out by research. Unionized jobs are associated with higher wages, better benefits coverage and more career mobility.[40] Unionized employees are also typically better protected from employer reprisal when they complain about violations of their rights on the job.

Research demonstrates that only 20 percent of unionized workers are low paid compared to 38 percent of those who are not unionized.[41] Furthermore, unionized workers in 1996 were significantly more likely to move up than their non-unionized counterparts (62 versus 41 percent). Workers who became unionized between 1996 and 2001, had a 64 percent probability of moving out of low-paid work.[42] As well, workers in unionized jobs are almost twice as likely as their non-unionized counterparts to be covered by extended benefits packages.[43]

Yet, in spite of the apparent advantages, unionization levels have declined in Canada and the United States in the past 20 years. Reasons include the decline in the manufacturing sector (where trade unionism has been traditionally strong), the concomitant expansion of the services sector (where unionization is low) and changes in attitudes toward unions. Some employers complain that unions elevate the cost of labour and make the decision-making process more cumbersome and inefficient while some workers complain that unions do not do enough for them in return for the dues they demand. New personnel management techniques and increased global competition are other factors. There have also been accounts of the anti-union activities of certain retail giants and fast food companies that are of a more aggressive nature than that experienced by Samuel Yaul.

Questions:

- *Are unions or some kind of employee participation scheme essential to the improvement of the work conditions of vulnerable workers?*

- *If so, what needs to change? What are the implications of such changes?*

Summary

Samuel and Kuc Yaul are examples of workers who experience multiple dimensions of vulnerability. As young workers, they face a higher-than-average likelihood of poor and dangerous work conditions, low wages, and abusive and discriminatory treatment on the job. The likelihood of these unfavourable conditions is further increased by their status as refugees and as members of a visible minority group. When the language barrier, their low educational achievements and the lack of unionization in the sectors where they work are factored in, the Yaul brothers are in a very weak position in the labour market.

Chapter Four — Stigmatized Workers

Those whose work is seen to be of minimal moral or social value would appear to be among the most vulnerable workers. Their work often puts their well-being at extreme risk. For example, sex and skin trade workers (prostitutes and exotic dancers) often experience a high degree of exploitation and violence in their work. However, because of the legal framework surrounding their work and the attitudes of society, many of these workers are powerless to do anything about their working conditions. This situation cries out for attention. Moreover, the choice to engage in stigmatized work raises fundamental questions about the adequacy of alternatives in the low-wage economy. Nonetheless, although the choice to become an exotic dancer or to engage in any other kind of stigmatized work may be influenced by limited options in the labour market, it is by no means determined by these conditions. Some individuals choose to work as strippers simply because they like the work.

Safa Peshtar — Exotic Dancer

Safa is a 26 year-old single mother of two children. A severe learning disability made it a struggle for her to complete her education. She dropped out of school after Grade 10 and moved to Winnipeg where she worked at a series of waitress, sales and cleaning jobs. She married Roger when she was 20 and had two children. Safa was looking forward to staying at home with the two children until they were in school. However, when she and Roger split up, Safa had to rethink her plan. After a month of unsuccessful efforts to find better work, Safa returned to her job as a waitress at a local restaurant and bar. There, she earned minimum wage, but even with tips, the money was not enough to support herself and her two children.

Just as she was considering turning to social assistance, Safa met an old high school friend named Pascale. Pascale and her two-year-old daughter needed a place to live and so, to reduce the cost of her rent, Safa agreed to let Pascale and her daughter share her townhouse. Pascale worked as an exotic dancer at an upscale club in Winnipeg. She offered to help Safa get started dancing at the same club. Although initially reluctant to do a job she was sure her parents would disapprove of, Safa was surprised to find that it was not so bad. In fact, she really enjoyed some aspects of the work and the extra money really helped to make ends meet. Safa and Pascale worked out an

arrangement so one was always available to be with the three children while the other was working at the club. The two women were pleased with the arrangement and trusted each other's ability to deal with their children.

Then, one day, Safa slipped on some water while on stage and broke her leg. It required surgery and a long recovery. That was when the wheels fell off the smoothly running operation Safa and Pascale had created. Safa was no longer able to dance and required a lot of help to look after the children, take care of the house and get to and from appointments with the lawyer, doctors, teachers, etc. She was in a great deal of pain, short-tempered and irritable. She resented looking after Pascale's daughter while Pascale worked and found it extremely difficult to cope with all three children. Finally, Pascale and her daughter moved out. As she struggled to deal with the financial stress of not having a roommate or partner, the words of the emergency-room nurse dragged her down even further: "Well, if you hadn't decided to go prancing around on a wet stage with only your high heels on you wouldn't be in this kind of pain would you!"

Discussion

The Challenges of Lone Parenthood and Low-Wage Work

Safa, like many single mothers, found caring for and supporting a family while working in a low-wage job difficult to manage with the available resources. Many single mothers have difficulty finding stable jobs and, once they do find a job, they are exposed to unsuitable work conditions, low wages, long commutes and a lack of benefits. In addition, finding adequate child care for work hours that do not fit the nine to five model and may involve split shifts, on-call work, night work and overtime is difficult. The absence of a second earner poses a severe problem in those families, and the single mother is often forced to work shorter hours or to work close to schools. As a lone parent with a disability, Safa's work options were limited. Even with tips, she did not make enough money as a waitress to provide for her family.

As has been noted, not all people who choose to work as exotic dancers do so under such constrained conditions. For many, the choice to become an exotic dancer is not as heavily influenced by economic factors as it may have been for Safa. However, given that limited employment options confine many women to job choices they might not have otherwise made, it is worthwhile considering whether there are adequate supports and programs to assist women like Safa to train for other career options. Certainly, all workers who depend on their physical strength and youthfulness to earn their livelihood are in need of such programs at some point in their careers.

Training and Skill Development Programs

As government-funded programs changed or disappeared in the market-driven economy of the 1990s, training options for women virtually disappeared.[44] As a result, many low-income women now lack the assistance and support needed to train for better-paying work.

There is a wealth of knowledge and experience about training and skills development. However, putting this into practise would require a significant policy shift.

The Work Conditions of Exotic Dancers

Many exotic dancers experience a variety of work conditions that would seem, by most standards, to be barely tolerable. In addition to the various fees dancers pay, many clubs fine dancers (usually $10 to $20 per "offence") for just about everything, including loitering in the change room, leaving the club during the shift, bringing in outside food, using drugs and refusing to perform a "super-special" or a free dance. There would appear to be no limits to the reasons for imposing a fine. If the fine is not paid, the dancer is not allowed to work in that club.[45]

Dancers are exposed to numerous health and safety hazards. The unsanitary conditions of the change rooms, washrooms and other areas of the club can lead to a variety of health problems including rashes, infections and diseases. One of the biggest concerns is the stage area. A dancer's common fear is falling while on stage as did Safa. As well, other apparatus on the stage are often not properly secured or hygienic.

With the advent of lap dancing in the 1990s, interaction with clientele has become a more serious health and safety issue. Some argue that the physical contact that occurs during lap dances blurs the boundaries between stripping and prostitution giving rise to assertions that this form of exotic dance is harmful and should be banned. Others disagree. Nonetheless, although lap dancing has been banned in some municipalities, it is still performed in numerous clubs.

Aside from the specific issue of lap dancing, dancers endure constant sexual and racial harassment in their work environment. The introduction of table and lap dancing has meant that dancers are in close proximity to patrons and this has led to increased physical contact. Patrons will pinch, poke and grab dancers. Dancers will attempt to impose limits on what is and is not acceptable. However, this is sometimes difficult to do without alienating customers.[46] In addition, dancers are often harassed and propositioned by club staff members and owners.

Possibly, for moral reasons, the distaste for exotic dancing has contributed to an unwillingness to address the many labour protection issues illustrated by cases such as that of Safa. It may be that we worry that by making exotic dancing a safer occupation through appropriate regulation and enforcement, we are condoning it and making it a more attractive occupational option. Would we be participating then, in the oppression of women? On the other hand, is it an effective mechanism to constrain choice by ensuring the work remains unsafe and exploitative? If exotic dance work is going to be done regardless of whether one is in agreement with it or not, is it not more just to address the labour issues?

The question then is why not treat exotic dancing as a form of work and provide dancers with the same protections as other workers? Such a policy change would shift the emphasis to regulating the exotic dance industry, rather than the dancers themselves using employment standards, human rights, occupational health and safety, and workers' compensation laws to help improve conditions and protect rights.

Employees or Independent Contractors?

Exotic dancing, as an occupation, has undergone some of the same changes over the last two decades as experienced in other occupational areas. During the second half of the 1970s, strippers were employees of a particular establishment. For between \$300 and \$600 per week, they had to provide five striptease sets lasting four songs each during a six-hour shift.[47] However, the recession of the 1990s, with its high rates of unemployment, destabilized employment relations. Many women, especially those with limited professional qualifications, found themselves in the services sector, working in non-standard labour arrangements with low salaries, limited job security and poor conditions. Exotic dance workers were no exception. Since the 1970s, many workers have moved from being salaried performance artists with a guaranteed income to freelance dancers whose only source of income comes from performing for individual customers.[48]

Most exotic dancers now apparently work as freelancers, which entitles them to make verbal agreements with the club. For a bar fee of between \$10 and \$20, they can work in the club, but must abide by house rules, stay in the bar for a minimum of four hours and perform between one and five three-song sets onstage. Some clubs also require dancers to pay a portion of their earnings from private dancing. A club may also oblige dancers to participate in occasional special events, wet T-shirt contests or beauty pageants.

Most club owners and managers characterize exotic dancers as independent contractors and not employees. If taken at face value, this

means exotic dancers have the same kinds of limitations with respect to access to labour protections, rights and benefits as other self-employed workers. By classifying dancers as independent contractors, club owners avoid numerous expenses, such as CPP/QPP and Employment Insurance contributions, workers' compensation premiums, and various other payroll taxes and services. This means Safa would have difficulty accessing benefits under workers' compensation legislation in Manitoba and income support during her recovery from her accident unless she had previously paid full premiums as an independent contractor. However, as in the case of some self-employed workers, there may be good reason to challenge the classification of all exotic dancers as independent contractors.

Many freelance dancers could meet the test for employee status, because of the high degree of control exerted by club owners. However, an exotic dancer, like any other worker with minimal bargaining power, risks losing her status as a dancer at a particular club if she complains about work conditions. She also risks being labelled a troublemaker and thus, being banned from other clubs as well. Moreover, given the stigmatized nature of the work exotic dancers do, many would be unwilling to risk public exposure by complaining about their work conditions.

While strip clubs are, in fact, highly regulated work sites, the regulations often increase the vulnerability of the workers. Dancers, newly designated as "exotic entertainment parlour attendants," can face fines or even imprisonment for not purchasing the required licence. Zoning regulations often intensify the competition among workers and further stigmatize the work they do, preventing them from challenging the imposed work conditions.[49]

Questions:

- *Should exotic dancers receive the same kinds of labour protections, rights and benefits to which other employees are entitled?*
- *Are there adequate supports for dancers wanting to find other work that pays a living wage?*
- *What can be done to improve the work conditions of exotic dancers?*

Summary

For some individuals, exotic dancing may be the best option among relatively unattractive choices. However, like most occupations, some dancers have more options, but have chosen dancing because the work appeals to them and matches their skill set. They find the work rewarding and interesting. Still others find it oppressive and dangerous.

Generally, exotic dancers put up with very difficult work conditions. They are subjected to a wide range of occupational health and safety risks, and endure violations of employment and human rights standards. The argument could be made that many, if not all exotic dancers, should have access to the full range of labour and employment protections available to other employees. However, in reality, the uncertainty of dancers' employment status, their lack of power in the workplace and the stigmatized nature of their labour means real access to these protections and benefits is almost non-existent.

PART II — SOCIETY, LAW AND WORK

Chapter 5 — The Regulatory Framework

The four case studies illustrate a number of ways in which the current regulatory framework fails to provide adequate protection and support to vulnerable workers:

(1) It has not kept pace with changes in the ways employers have structured the work relationship and with the changing reality of people's lives;

(2) Existing laws and regulations are not enforced to the extent necessary to provide workers with adequate protections;

(3) Supports provided to workers (especially the low skilled) are inadequate to make the transition out of non-standard or low-paid work arrangements;

(4) Existing laws and policies fail to accommodate unpaid work obligations adequately.

Why has this happened? Why is the law failing to provide adequate support and protection to vulnerable workers? This chapter traces developments in the regulatory framework that have resulted in an overall trend toward the deregulation of the labour market. This trend may be a significant factor in weakening the protection and support for vulnerable workers.

From Active Regulation to Passive Deregulation

To understand why certain categories of workers lack adequate legal protections, we need to put the regulation of work in historical context. From the end of World War II until the mid-1970s, the scope of labour-market regulation expanded with economic growth.[50] The growth of unions and collective bargaining as well as the growth of well-paying public sector work all helped increase the incomes and economic security of millions of workers. Legislation extended the gains made by unions to unrepresented workers. In some respects, the laws and policies of this period were progressive and egalitarian, improving the economic security and equality of some groups of workers — primarily those engaged in standard employment.

Legislation was passed requiring the payment of overtime and a minimum wage, establishing no-fault compensation for work accidents and regulating workplace health and safety conditions, among numerous other measures designed to protect workers.

However, the economic and political climate changed in the mid-1970s. The scale of business profits, which had financed the demands of workers and communities in the post-war period, diminished. Increased competition from foreign markets with lower costs, and the demands of a more confident and empowered workforce for better treatment, prompted businesses to avoid the costs associated with the highly regulated standard employment contract by creating non-standard arrangements that would be less costly. Employers increasingly adopted strategies to enhance their flexibility with respect to the management of labour costs. Thus, there was an increase in contracting out jobs and reliance on non-standard forms of work to shrink the core staff.

The result was a general move toward the deregulation of the labour market. Many were of the view that the post-war regulatory structure had become an impediment to economic growth and prosperity in that it placed excessive demands on employers to compensate workers beyond competitive rates. The concern was (and still is, to some extent) that if the costs of protecting and compensating workers were too high, employers would not be able to resist the pressure to relocate to countries where labour costs are lower. The flight of capital, or the threat of the flight of capital, placed pressure on the state to "deregulate" the labour market.

Some have suggested that the call for deregulation to enhance competitiveness takes both active and passive forms.[51] An example of overt or active deregulation in Canada might be the changes to employment standards legislation introduced in Ontario in 2000. The changes increase the number of hours employees are permitted to work per week and allow employers to "average" overtime hours so employee entitlement to overtime compensation is reduced.

Although overt attempts to diminish labour market protections attract more attention, passive labour market deregulation may have more of an impact on workers. Passive deregulation occurs when changes to labour and employment laws are not made to reflect changes in the economy and in the nature and organization of work. An example would be failing to raise the minimum wage as the cost of living increases, with the result that its real value is eroded. Another example would be failing to change work laws to reflect the growing number of workers in non-standard employment arrangements who lack protections. Finally, deregulation may also occur through the lack of adequate enforcement. This is done by restricting the resources

provided for enforcing existing labour and employment legislation and regulations.

Thus, socio-economic changes over the past three or four decades may have resulted in a shift in the attitudes and values regarding the appropriate role of labour and employment regulation. The traditional role involved altering the balance of power between workers and employers, redistributing risk and resources among workers, and establishing the basic terms and conditions of work. Labour and employment laws were a way to ensure the employment contract was fair and non-exploitative. As concern over the profitability and competitiveness of business in the global economy took a more dominant role in shaping labour and employment policy and regulation, the functions of regulation were questioned and even displaced. As a result, the protective and supportive role of labour and employment regulation shifted to facilitating the efficient use of human capital. The individuals in our four case studies represent groups of workers who may well be suffering the consequences of this shift in attitude.

This shift regarding the appropriate role of labour and employment regulation is structured around certain norms and assumptions which merit careful examination.

The Efficiency Costs of Protecting Workers

One key norm supporting the move toward deregulation is that state intervention, in the form of onerous and costly regulatory requirements to promote worker well-being, diminishes competitiveness and efficiency. It is suggested that this leads to job losses and lower standards of living for all Canadians.

In examining assumptions supporting this norm, one first needs to analyze the claims that so-called equity measures — regulations designed to promote fairness and worker well-being — are costly and detract from Canada's competitiveness. According to labour economists, like Gunderson and Riddell, little empirical evidence exists on the extent to which labour and employment regulations increase labour costs and the extent to which these costs are offset, at least in part, by the benefits gained in terms of increased productivity and decreased costs in the form of sick leave, etc.[52] There is considerable support for the notion that enhanced labour protections may increase productivity and competitiveness, because healthy, secure workers are generally absent less, are more motivated, make fewer mistakes, have fewer accidents and perform better. Furthermore, a number of studies support the conclusion that investment is attracted to, not repelled by, adherence to core labour standards. More research

is needed to determine the extent to which the costs associated with equity measures may be offset by productivity gains to determine the validity of this claim.

However, even if we accept the notion that protecting workers is costly, we need to also examine the assertion that the cost of providing protection to all vulnerable workers is too high for employers and the state to bear. If the costs are too high for employers and the state, what makes us think the vulnerable workers themselves are any more capable of bearing these costs? Although they may be transformed into other kinds of costs, the costs of participating in the labour market do not disappear. For example, maintaining wage levels at a rate below the poverty line may well assist employers to keep labour costs to a minimum, but what are the costs to individual workers, their children and society? To what extent do these costs count as part of the equation when the decision is made not to raise the minimum wage, for example? There is empirical evidence of the link between unemployment and poverty, stress, health deterioration, child abuse, spousal abuse, suicide, accidents and increased demands on social services. The costs associated with these social problems should be taken into account when considering the efficiency costs of regulating the labour market.

The Role of the Market in Determining the Terms and Conditions of Work

The traditional view is that state intervention is necessary to compel employers to take measures that promote fairness in the workplace and worker well-being. In an unregulated free market, employers will not necessarily be motivated to ensure that all workers have at least minimum standards of work.

The notion that has gained ascendancy of late is that the market should be given more latitude to set the basic terms and conditions of work for some workers. It is contended that market forces often do promote worker protection and well-being. To attract and maintain high-quality labour, it is necessary to offer workplaces that are safe, healthy and fair. Hence, certain groups, such as self-employed workers, are not covered by legislation governing the basic terms and conditions of work. It is assumed that market forces will set the appropriate terms and conditions of work for these workers. Is this always the case?

One argument in favour of not increasing the minimum wage is that by elevating the wage above the market rate, we inhibit an employer's ability to compete in the international market and thereby endanger the jobs of the very workers we seek to protect. It is argued that raising minimum wages could have a negative effect on competitiveness.

Question:

- *Should we allow the market to determine the basic terms and conditions of work for all workers, or only some and on what basis should we make this decision?*

Employee Associations and Unions

Related to the notion that less restraint should be placed on the market to set the terms and conditions of work is the idea that third-party intermediaries, such as unions and employee associations, create additional deficiencies that ultimately harm the economy and workers. Some feel unions and enhanced employment protections are not needed as employers and individual employees can work out, in a non-confrontational way, a mutually advantageous work arrangement without third-party intervention. However, this model of industrial peace may be based on certain assumptions about the balance of power between employers and workers and about the compatibility of interests, which may not correspond with reality in every case.

As we saw in the case studies, some vulnerable workers lack the power and experience to assert their needs and interests in the presence of a powerful employer. If the employer is unwilling to accommodate them on important issues, such as wages and workplace safety, vulnerable workers may have no recourse. The enforcement and compliance mechanisms for labour and employment standards may be inadequate to provide effective protection for these workers.

Question:

- *What are the appropriate roles for unions and employee associations in protecting worker interests in the new economy?*

Labour Market Flexibility

Although countries have implemented it differently, the "flexibilization" of the workforce has arguably become the dominant trend in labour market regulation. In the global economy, employers require increased room to manoeuvre in managing their workforce. They need to be able to hire and fire employees as needed, to limit the duration of their contracts to suit their production schedules, and to keep labour costs as low as possible by not paying into employee insurance programs and providing benefits. In addition, employers need employees with increased skill levels, who are willing to take responsibility and initiative, and will co-operate with the employer as partners in production. This flexibilization of the workforce means

Alice de Wolff, author of a study by the Contingent Workers' Project, stated:

"Much is made about non-standard workers, particularly women, having more flexible time to be with their families. This study suggests that where employment flexibility actually assists an employee with their family responsibilities, it is likely to be accompanied by fairly high earnings. The study participants were dealing with a very different reality — unpredictability and a constant process of re-scheduling rather than flexibility. Forty-three percent didn't know their schedules in advance, 45% worked split shifts; and temporary workers reported being constantly on call. This has a profound impact on workers' abilities to maintain healthy friendships, intimate and familiar relationships, and stable child or elder care arrangements. They find it difficult to support their children at school, get involved in any community involvement, or to participate in a regular course of study."[13]
The respondents in the study appreciated some aspects of contingent work: they had some form of work, were able to keep their skills updated, and did not have to get completely involved in workplace dynamics. However, many did not experience flexibility in any real sense.[14]

economic security for employees is expected to come from the possession, refinement and successful marketing of skills by the individual worker in a constantly shifting labour market. Long-term attachment to particular firms or employers is no longer a reality.

Flexible work arrangements are also said to be of great benefit to workers, allowing them to balance work and child and elder care, training and other life commitments. The assumption is that workers voluntarily choose flexibility and autonomy over the security of employment and that they do, in fact, experience real flexibility and autonomy. As the case studies point out, this is not always the case.

While workers who are well-educated and highly skilled can take advantage of the deregulation of the labour market and increased flexibility of work arrangements, evidence suggests disadvantaged workers are not faring as well in the competitive labour market. They are not well positioned to negotiate contracts on an individual basis. This intensifies the differences in working conditions between the relatively powerful elite worker and the disadvantaged worker.

Although part-time work may provide flexibility for some workers with an alternate source of income, evidence suggests a large number of part-time workers are not seeking flexibility. Rather, they take whatever work they can find and hope to piece together a full-time work week based on multiple jobs. In other words, they are involuntary part-time workers who would like full-time work but cannot find it.

For some self-employed workers, the push toward autonomy and flexibility has been a double-edged sword. There is evidence that many workers initially welcome the idea of increased independence only to find that the financial pressure of saving for retirement, paying for dental and vision care, and other health-related care for one's family, as well as living with the insecurity of contract work seriously undermines the value of the flexibility and autonomy. Well-paid workers with other family and community support and resources may be able to benefit from these arrangements; others may need additional support.

Fiscal Austerity and Reduction in the Size of Government

The pressure from business to deregulate and reduce labour costs to enhance competitiveness parallels a movement in countries like Canada to reduce the size of the public service and public spending. Concerns about the deficit, tax rates, and government inefficiency and waste prompted all levels of government to reduce budgets drastically, downsize the public service and reduce services. Included in these reductions are the budgets to ensure compliance and enforcement of

labour and employment-related laws and regulations, and measures to enhance or restructure existing protections to include a broader range of workers. As a result, there has been a certain reluctance by governments to consider any proposal that would increase public spending and government infrastructure to better protect vulnerable workers.

The cost of providing public goods, and protecting fundamental rights and vulnerable workers can be quite high, and there is good reason to examine carefully the wisdom of state expenditures in that regard. However, people like Nobel prize winner Amartya Sen, have stated that financial conservatism — important as it is — cannot stand in solitary isolation as a rationale for either action or inaction. It must fit into the broad framework of the social objectives a country sets for itself.[55] It may, therefore, be appropriate to consider whether the needs of Canada's most vulnerable workers have taken a back seat to the goal of debt reduction and public service downsizing.

Government fiscal austerity may have disproportionately negative consequences for some of the most vulnerable Canadian workers. To the extent that fiscal austerity or the privatization of public services affects employment in the public sector, it is likely to reduce access to better protected and remunerated forms of employment. This has an impact on women, immigrants, people from visible minority groups and others who have difficulty accessing jobs in the private sector. Unless some compensatory action is taken, no matter how beneficial this reduction in the size of the public sector may seem, it will have ramifications for vulnerable workers and for society as a whole. Will the cost of dealing with those issues exceed the savings generated by reducing the size of government?

Unpaid Work

The current regulatory model assumes workers can either afford to hire someone to do the unpaid work involved in child-, elder- and home-care, or someone else in the home provides that care for free. As highlighted in the case studies, this assumption is clearly not borne out by the evidence. In fact, large numbers of Canadian workers struggle to combine work in the paid labour force with unpaid work obligations or work in non-standard work arrangements to accommodate their unpaid obligations. The result for many is crushing workloads, work-life imbalances that result in serious health consequences and unsatisfactory work arrangements.

Non-marketable forms of work are, in fact, those most crucial to humankind.[56] Disregarding the close ties between work inside and outside the market is tantamount to disregarding both the

circumstances of peoples' lives and those of the market. This sets a course for disaster. Treating labour as an infinitely flexible resource compromises workers' living conditions and the conditions under which their children are raised.

Question:

- *Is a regulatory model that fails to take unpaid work obligations into account sustainable?*

Summary

There may well have been a shift away from the regulatory intervention of the state to promote worker protection toward greater emphasis on the use of market forces to regulate the use of labour. While deregulation has had positive consequences for employers and highly qualified workers, it has left gaps and deficiencies in the regulatory structure.

It may be that we have arrived at a point in the evolution of labour and employment regulation where it is appropriate to ask some hard questions about these results, such as:

- *Are the gains made as a result of the deregulatory shift worth the costs incurred by vulnerable workers, their families and, ultimately, society?*

- *Is this shift consonant with the basic values of most Canadians?*

- *Does the current regulatory structure appropriately reflect core Canadian values?*

- *Are we willing to allow the traditional functions of labour and employment law and policy to be displaced by the economic drive toward deregulation?*

The answers may lie in our basic values and beliefs about the appropriate role of the state in regulating the labour market. What are society's interests in regulating work? What core values do we need to promote and protect? These questions form the discussion in the next chapter.

Chapter 6 — Society's Interests in Worker Protection

All laws are supported by or reflect a set of values and beliefs about human nature, social living and the goals of life. Popular support for laws will depend on the extent to which they reflect the values and beliefs of most people. In a democratic society, law and policy should reflect, to the greatest extent possible, the norms and values of the whole society and not a particular subset of people within that society.

Canadians influence the shape of laws by electing politicians they believe share their values and beliefs. Other institutions and vehicles within civil society also provide people with an opportunity to express their views on the kinds of values they want reflected in their laws. The Law Commission of Canada provides such an opportunity. It is on the basis of this mandate that we are asking Canadians to indicate the core values they would like to see reflected in Canada's work laws. It is our view that any proposed changes should be based on the fundamental values and beliefs of Canadians.

To stimulate a discussion on the normative basis of work laws and policy, we draw on the work of the Canadian Policy Research Networks (CPRN). In the fall of 2002, the CPRN invited a representative sample of Canadians to identify the core values they want to see reflected in the laws and social institutions of this country.[57] The results serve as a useful comparison. We invite you to consider whether, and to what extent, you see yourself and your community of interest reflected in these values. Are there other core values not expressed here you think should be reflected in Canada's work laws? What weight would you put on the various values?

A Vision of Canada in the 21st Century

Those who participated in the Citizens' Dialogue expressed an overall vision of a productive and humane Canada, committed to promoting individual and shared responsibility for personal well-being and productivity. Market and social goals should be combined in a way that does not make concerns about social justice and equality subservient to, or of lesser priority than, market interests. Participants expressed a general belief in the power of the market to serve public as well as private interests and therefore, they supported measures to improve the efficiency and strength of the market. However, they insisted that improving Canada's position in the global economy should not come at the expense of social justice and equality.

Questions:

- *Is this view consistent with your vision? Would you put more emphasis on other values?*

- *Do Canada's laws and policies about work reflect this vision? If not, what changes are needed?*

There are no straightforward answers. Some people believe that to fulfill Canada's commitment to justice and equality, fundamental changes are needed to better protect and support workers such as those in the four case studies. Others believe any changes that would result in a further restriction of employers' abilities to manage their workforce as they see fit undermines the competitiveness and productivity of the Canadian economy and, ultimately, harms workers.

As a society, we have an interest in the productivity of our workers, the efficient use of human resources and the competitiveness of our nation. But, are the values of productivity, efficiency and competitiveness more important than our interest in the protection of vulnerable workers? Are these values really in conflict and if so, do trade-offs have to be made? How are conflicts of this nature resolved? Who gets to make the decisions about the trade-offs? What mechanisms are in place to allow for a full debate on these issues?

Productivity as a Means, Not an End

Canadians in the CPRN study placed a high value on a strong market economy. They wanted Canada's laws and social policy to contribute to the productivity of the nation and to work with market forces instead of against them. They preferred more use of market instruments or other alternatives to command and control regulation of corporate behaviour.

Arguably, labour and employment protections and benefits do contribute to the productivity of the nation. Productive workers ensure the competitiveness of the industry and its continued revitalization. Many worker protection laws ensure that employers preserve the "productivity" of the worker. Preventing workplace injury ensures that one careless employer does not sacrifice workers. Samuel Yaul's back injury is a burden to Samuel and his family, his community and society. Samuel may be prevented from fully contributing as a worker because of this injury. Similarly, helping the Yaul brothers learn to read, write and speak English is a service to their future employers. Finally, rewarding employees (financially and otherwise) is the best guarantee of their continued interest in the job. So in fact, many labour protections have an economic basis and aim at maintaining a productive workforce.

However, circumstances exist in which measures to promote worker well-being would seem to undermine the efficiency of the market. For example, laws designed to redistribute the rewards of work through mechanisms, such as a minimum wage or pay equity, are often viewed as being in conflict with the promotion of market efficiency.

There is little debate that market forces have limited power to ensure the well-being of workers. An unregulated market does not necessarily promote the social and economic goals and interests of civil society. For example, there is ample evidence that market forces on their own will not eliminate discrimination against certain groups of people. State intervention may be necessary to accomplish these goals. While there may be ways of intervening to achieve these social goals that are less disruptive and more compatible with market forces, inevitably, there will be times when the values of efficiency and equity will be in conflict. What is to be done in these cases?

Some people advocate an integrated approach[58] to the evaluation of the utility of a particular measure. Such an approach must consider the impact of the measure on all the actors and institutions in society. Thus, what may appear to be an efficiency-enhancing measure may create greater inefficiencies when viewed in a broader context. Workers who are unable to parent properly or who have health issues arising from their work may create inefficiencies, which undermine the cost savings of a particular measure.

Moreover, many Canadians contend that the end goal of a strong and productive economy is not the generation of more wealth for its own sake. Rather, the point of all our striving for productivity, increased domestic product per head and internationally competitive markets is to provide a means for expanding peoples' capabilities to live longer, better and more meaningful lives.[59] The integrated approach recognizes the importance of market forces without viewing them in isolation or permitting them to take precedence over the ultimate goal of human flourishing for all.

Questions:

- *Are the values expressed above consonant with your values and those of your community of interest?*
- *When trade-offs have to be made to accommodate the competing interests, goals and values of various groups, how should that be done?*
- *Is it helpful to view productivity as a means to an end rather than as an end goal?*
- *What are the implications of this approach?*

Social Justice and Equality

Equality, justice and fairness were considered by participants in the Citizens' Dialogue to be the bedrock of the Canadian community. The central requirement, as they saw it, was providing equal opportunity and levelling the playing field for people who have been born with, or have experienced, very limited advantages and opportunities. For this reason, participants found working poverty offensive, and insisted on the importance of a living wage. They also believed that access to education and training should receive priority, because it is a way to achieve greater equality of opportunity. However, as has been discussed, concerns about fiscal austerity have greatly reduced training and skill development opportunities for many disadvantaged workers.

Questions:

- *To what extent should the values of social justice and equality be reflected in Canada's labour and employment laws?*

- *Do the current laws and policies adequately reflect and promote the values of social justice and equality?*

Decent Work that Meets Basic Needs

Some Canadians believe work should provide the ability to satisfy the basic needs for food, clothing, education, housing, health care and other fundamental requirements for security and dignity of the person. Participants in the Citizens' Dialogue articulated a vision of a working society where everyone who can work full time should be able to earn a living wage to support themselves and their families. Unfortunately, the gaps and deficiencies in Canada's current laws and policies prevent all Canadians from having their basic needs fully met through paid work.

Many Canadians also believe that workers should be free from discriminatory treatment, harassment and unsafe work conditions, and they should be paid for overtime, receive paid holidays and vacations, and other such minimum standards for decent work. Indeed, Canada is a member of the International Labour Organization, which has declared the right of workers to work in conditions of freedom, equity, safety and human dignity.

While many Canadians believe workers should be entitled to minimum standards for decent work, there is disagreement over the core components of these minimum standards and the extent to which state and third-party intervention is permitted. There is also a prevailing view that the promise of financial reward may compensate

some workers for not having these minimum conditions met as in the case of self-employed workers. Finally, some individuals may be concerned that improving work conditions for workers, such as exotic dancers, might not be in the best interests of society.

"There was general support in the group for a working society, a society that does encourage people to work, but also supports people to work, meaning that...you should be able to live off your income and that involves either raising minimum wages or giving extra support for people at the lower end of the income scale. We want to encourage work — we also want to make work something that gives people dignity and a living income." [60]

Questions:

- *Should all workers be entitled to work that meets certain minimum standards and provides the means to satisfy basic needs?*

- *If not, who should be exempt?*

- *On what basis should they be exempt from these protections and rights?*

Promoting Self-Reliance and Personal Responsibility

The current regulatory framework is based on the notion that individual workers have full responsibility for their own well-being. Any economic security comes from being able to upgrade, market and sell their skills. To a certain extent, this is consonant with the general attitude of participants in the Citizens' Dialogue who felt that all but the most vulnerable members of society must take personal responsibility for their well-being, and any program to assist workers must encourage self-reliance and personal responsibility.

Alain Supiot, a labour law specialist from France, has stated that there are three necessary components to work: freedom, security and responsibility. If we remove security, as we have done for many workers, then they are made entirely responsible for their own destiny.[61] Evidence suggests significant numbers of workers, who lack the support necessary to insure against risk and achieve security in a highly competitive labour market, are unable to do this. Supiot thus suggests that new forms of security, which are not dependent on a standard employment contract, must be offered to assist workers in making responsible decisions with respect to their careers.

Questions:

- *Do you think the values of self-reliance and personal responsibility should be reflected in Canada's labour and employment laws?*

- *Are those values adequately reflected and promoted in current laws and policies?*

- *What do you think about the view that workers need support to achieve self-reliance and take responsibility for their careers?*

Support for Those in Need

Another value identified by participants in the Citizens' Dialogue was compassion. Governments, individuals, business and communities, all have a responsibility to assist those who are vulnerable or marginalized. Everyone is entitled to a fair chance to become more self-reliant, and the most vulnerable should be supported, even if they cannot give back.

Questions:

- *Are these values and ideas consistent with your beliefs?*
- *Are they adequately reflected in current laws and policies?*
- *What would have to change to reflect your values on this issue?*

Promoting Healthy Families

The participants valued social institutions and laws that promote healthy families. In turn, healthy families require healthy parents who are not overwhelmed by trying to keep up with paid labour and unpaid work obligations. This may require more family-friendly policies and laws. This, in turn, likely involves more than merely granting requests for flex-time.

Questions:

- *Are these values and ideas consistent with your beliefs?*
- *Are they adequately reflected in current laws and policies?*
- *What would have to change to reflect your values on this issue?*

Summary

The participants in the Citizens' Dialogue generally favoured labour market regulation that struck a balance between the market and other institutions in society that provide social support and protection to workers. Many Canadians appear to be unwilling to sacrifice the well-being of vulnerable workers to the interests of business in enhancing international competitiveness and productivity. There is a

view that market efficiency and flexibility are important principles, and disregarding them may undermine the benefits of a measure to improve worker well-being. However, according to some, efficiency and flexibility should not be the only guiding principles. Rather, these values should be placed in the context of the overall goal of enhancing human capability to lead fulfilling lives.

Certainly, the values we hold and the priority we give to them have important ramifications for the way policy and regulatory options are evaluated. For example, more attention may need to be paid to the costs to families, communities and other institutions in society of increased responsibility for the risks and costs associated with work in the labour force, and unpaid work in the home and community. More support may be required to enable workers to assume this increased risk and responsibility.

We are interested in hearing your thoughts and views on the values expressed here and on the implications for law reform.

PART III — WORK LAWS THAT WORK BETTER

Chapter 7 — Regulation and Enforcement

Even if labour market flexibility remains an important aspect of Canada's competitive strategy, there are various ways to provide workers with the kinds of support needed over the course of their working lives to ensure their economic security and well-being through labour market participation. It may be crucial in the new economy to revise and reform our labour market institutions through a range of responses. As the case studies point out, vulnerable workers are from diverse groups with different sources of vulnerability and needs. Any policy or law reform response must be sensitive to these differences.

Moreover, the overall achievements of the market are deeply connected to other political and social arrangements and institutions within a given society.[62] Our well-being depends on the interaction between the various institutions or systems, such as the democratic system, the educational system, the media, the market and the public distribution system. We need to view them in an integrated perspective, to see what they can or cannot do in combination with each other to evaluate their effectiveness.

Enhancing Compliance and Enforcement

As illustrated by the case of Samuel and Kuc Yaul, some workers are entitled to statutory protections and benefits, but are unable to enjoy real access to these protections. These workers lack the power and knowledge needed to ensure the enforcement of the regulations designed to protect them.

One of the first and least radical steps in ensuring better protection of vulnerable workers might be to examine alternative practices of enforcement and compliance. There may be some merit to compliance mechanisms, such as the audit system. Research is needed to determine what other methods of ensuring compliance work best in different contexts. A very important aspect of the problem likely lies in the issue of worker bargaining power and representation. Unless this is also addressed, the effectiveness of any compliance mechanism may be diminished.

Finally, there is general support for the notion that more resources may need to be devoted to enforcement and compliance.

Questions

- *Are there ways to enhance enforcement of laws regarding workers' rights and protections?*

- *Is there a role for the media and educational institutions in this area?*

- *Would third-party representation, "watchdog" associations or ombudsmen be helpful?*

Providing Protection to Temporary Agency Workers

Temporary agencies fill an important role in the labour market. The flexibility and efficiency associated with the use of this type of labour has important benefits for both employers and workers. Thus, it would not likely be helpful to prohibit use of temporary agencies as has been done in some countries. Rather, it might be possible to suggest changes to address problems created by this employment relationship.

Experts suggest that many aspects of the current legislation could be improved. Some of the suggestions are as follows:

- Clarify the employment-related responsibilities of each party to the contract.[63]

- Create a comprehensive set of protections in areas such as occupational health and safety.[64]

- Guarantee equal treatment with respect to wages and conditions of employment for workers engaged in substantially similar work whether they are permanent or temporary workers.[65]

- Introduce some form of precarity pay to take into account the insecure nature of temporary work.[66]

- Improve anti-discrimination laws and their enforcement to prevent false representations and other abuses committed against immigrant and migrant workers.[67]

- Make it illegal for temporary agencies to charge buy-out fees (the practice whereby the agency charges the customer a fee to hire workers permanently) and to use other mechanisms to restrain firms from hiring temporary agency workers.[68]

Above all, most people urge recognition of the fact that although there may be clear benefits for employers to reduce their labour costs and maintain a flexible labour force through temporary workers, the costs do not disappear. In many cases, they are simply transferred to the workers. The question is whether these workers are able to bear the costs and if not, to what extent efforts should be made to support temporary agency workers so the costs of participating in the labour force do not become so great that, like Catherine O'Donnell, they feel obliged to turn to the social security system for support.

Questions:

- *Are the suggested changes to the law desirable?*
- *What would be the implications of such changes?*
- *How can we better support the work of groups that help temporary workers?*

Chapter 8 — Modernizing Labour Law Concepts

Many of our labour concepts have not kept pace with developments in society. Our labour law concepts can be modernized by changing them altogether or ensuring they continue to fulfill their objectives.

The Living Wage

Many argue that the failure to increase the minimum wage prevents legislation from having its intended effect of ensuring workers have their basic needs met.

Canada has policies and programs that address the issue of work and poverty. All provinces have some form of minimum wage requirement. Several provinces have a lower minimum wage requirement for youth to encourage the hiring of youth. Financial support is provided to workers after job loss (including, in some cases, retraining) to assist them to re-enter the labour force as quickly as possible. These are but a few of the programs and regulations aimed at helping individuals achieve economic security. But, do these programs and policies achieve their objectives and if not, what improvements or alternatives should be considered?

There is considerable debate about the merits of increasing the minimum wage. Some argue that the minimum wage is an important policy tool for addressing wage inequalities and an essential element in addressing poverty. By this reasoning, the minimum wage should be set at a level where basic needs are adequately met. Others argue that minimum wage is a job killer, since a minimum wage that is too high can artificially increase the cost of labour to the detriment of the very people it is designed to help. Increases in the minimum wage would reduce the demand for workers (as firms find substitutes for the now more costly labour) and might also increase the supply of workers (as some would be encouraged to consider jobs they would not previously have found attractive).

Various policy instruments are available to raise the incomes of low-paid workers and to increase their self-sufficiency. They include:

- tax measures targeted at low-income workers (including child tax benefits);
- wage supplements to workers;

It is worth noting one particular program that was part of an experiment to reduce welfare dependency and provide support to single mothers. The Canadian Self-Sufficiency Project compared a large group of lone-parent welfare recipients to whom in-work benefits were provided with another large group who continued to rely on welfare alone. Welfare recipients were offered the program rather than being compelled to participate in it. The short-term results have been very positive. Employment rates among those who took the in-work benefits are about double the rate of those who did not. Findings from this and other research suggest that the likelihood of benefit dependence can be reduced by suitably designed income transfer programs that provide employment incentives, though whether there are long-term positive effects on labour market outcomes for those targeted by the programs is not clear.[69]

- better access for employed workers to training programs;
- universal day-care programs;
- increases in the minimum wage; and
- living wage programs.

Questions:

- *What are the merits of using minimum wage as a tool for ensuring workers are able to meet their basic needs through work?*
- *Are tax measures effective in providing support to vulnerable workers?*
- *Are other instruments better suited to assisting low-wage workers?*

Expanding Labour Laws

As the preceding discussion has shown, a central problem in the new economy is that workers are deprived of many important employment rights, benefits and protections, because their work arrangements do not conform to the standard employment model. Many labour and employment experts suggest that access to labour and employment protections, benefits and rights should not be limited to employees. If improving the welfare of workers is accepted as a legitimate aspect of both economic development and social justice, then expanding the scope of labour protection may be necessary.

It has been recommended that labour protections, social insurance legislation and non-wage benefits be extended to a broader range of workers.[70] A number of proposals have been made to expand the scope of labour and employment laws. They include the following:

- Develop a new, more inclusive legislative test to determine whether a worker is an employee or adopt a new, more extensive definition that extends coverage to all workers in "employee-like" work arrangements.
- Develop a completely new concept to replace the term "employee" that would determine the personal scope of employment and labour legislation. It might leave only

independent entrepreneurs without coverage (i.e., those with business assets and the opportunity to capture residual profits).

- Extend all dimensions of labour regulation to all workers defined as persons economically dependent on the sale of their capacity to work, unless there is a compelling reason for not doing so.

The latter approach involves the most radical break from the use of the employment contract as the primary vehicle for the delivery of labour protection. With this approach, the challenge would be to develop alternative mechanisms or platforms for the delivery and enforcement of these rights in ways that would not only make them accessible to all people who work for a living, but also cost effective.

Questions:

- *What would be the obstacles to enlarging the scope of our labour laws?*
- *Would a new legal concept, such as "worker", help? Is it necessary to also provide help for workers in asserting their status and eligibility for protection?*
- *Are there ways in which the definitional battles can be minimized?*
- *Could standards or best practices be developed with different sectors?*

Chapter 9 — Rethinking the Employee-Employer Relationship

The new employment reality may mean the contract of employment is not the best focal point for labour and employment laws and policies, since many vulnerable workers find themselves outside the legal definition of employee. Should public policy and laws use a different concept to articulate their intervention? Is there a different way of delivering the rights and benefits required to promote human flourishing? What other and better platforms exist?

Canadian Residency

In Canada, we already have publicly funded medical care and health insurance as an example of "benefits" that are attached to Canadian residency and are not, as in the United States, dependent on employment or the lack thereof. Arguably, this has created a significant competitive advantage for Canada. Thus, we are not unfamiliar with the idea that providing the infrastructure to develop and maintain human capability requires, at times, a total detachment from the employment contract.

Other benefits and protections might reasonably be attached to Canadian residency. These could include dental and vision care, child care, education and training, pensions and possibly basic drug plans. There is no doubt that the cost of publicly funding these kinds of programs would be extremely high. However, it may be possible to devise creative financing options to provide workers with a choice of participating, for a cost, in a given program. Moreover, it is important to consider whether the productivity gains as a result of these investments might offset some, if not all, of the costs associated with the programs.

Worker/Professional Organizations

"Unions are often more effective at devising readjustment programs because their focus is broader than that of the departing or shrinking employer[...]. I think there are tremendous opportunities in such areas, particularly in partnership with government." [72]

It has been suggested that worker associations could facilitate the delivery of benefits and the protection of rights in ways that cannot be as efficiently accomplished by other mechanisms.[71] Worker associations mean both formally recognized bargaining agents as well as non-union representation vehicles, such as professional associations (e.g., medical, bar, engineering) and employee associations.

The construction industry provides an example of how unions, employers and government can work together to create new models to suit the new employment realities. In that industry, as in many others, workers are greatly affected by job uncertainty, the risk of unemployment at the end of a major project, intense bouts of overtime followed by slack periods, considerable seasonality and irregularity in the receipt of benefits. Rather than unions succumbing to strife and labour turmoil to resolve grievances and advance the interests of workers, there has been a marked tendency to develop joint labour-management councils with multiple parties. These joint councils have created major initiatives to smooth out employment difficulties, such as new dispute resolution procedures and multi-employer benefits plans. They have tackled seasonality issues and tried to create more stable employment situations for more workers.[73]

Outside the traditional union sector are what has been referred to as "human capital organizations." For example, nursing associations are a human capital organization, because they provide training, insurance, professional discipline and certification. These kinds of organizations may be able to provide benefits and entitlements in a more efficient manner than other potential vehicles.

It has also been suggested that unions or worker associations may provide a potential vehicle for the portability of pensions. As workers shift from one workplace and employer to another, they need to be able to move their pensions with them.

However, as we have discussed, there has been a general erosion of the strength of trade unions over the past few decades, and they have not generally been replaced by other kinds of worker associations. Most labour observers cite the absence of centralized and co-ordinated bargaining across labour markets as the major impediment to unions' abilities to retain and expand membership.[74] Hence, they call for changes to labour laws that would allow for sectoral bargaining, among other changes. The value of employee associations of some nature in providing an effective vehicle for the delivery of benefits and in ensuring the protection of worker rights is an idea that might merit consideration.

Social Drawing Rights — The Life Cycle Approach

There is now a move toward the recognition of a worker's membership in the labour force over the course of a lifetime to provide the legal status for according a particular set of rights and benefits.[75] This is an occupational status that does not refer to a specific employment contract. Rather, it extends beyond the immediate contractual commitment to a particular job to cover the diverse forms

of work experienced during one's lifetime, including non-marketable forms of work such as child and elder care. "Social drawing rights" would facilitate the worker's ability to move in and out of the paid labour force to accomplish certain social purposes, such as occupational training, child or elder care, and volunteer work.[76]

The idea is that workers would be able to draw on rights or credits accumulated during their working lives. The rights release time and provide continuity of income during periods of non-participation in the paid labour force. Thus, a worker may decide to draw on accumulated credits to receive income support while working part time in the labour force in order to care for preschool children at home. Or, a worker like Samuel Yaul may draw on the rights he has accumulated to receive financial support while attending school.

The funding for social drawing rights is provided by various sources: the state, firms, trade unions, social security agencies, professional bodies, insurance companies and workers themselves. The loan or grant provided through the social drawing rights program may be supplemented by technical assistance to support the worker's initiative (e.g., assistance in setting up a business).

The social drawing rights system recognizes the autonomy of workers and their need for support. Workers are given real freedom to choose flexible work arrangements and upgrade their skills, because the financial security and support necessary to exercise that freedom is there. Social drawing rights spread the risks involved in exercising the freedom to move in and out of the paid labour force and thereby make it a real, as opposed to imaginary, freedom. In this way, workers are not being told to take responsibility for their own economic security without being given the support to do so. There is a collective responsibility to fill the pool of social drawing rights, so the risks involved in the flexible labour market are more equitably borne by all, including the worker. Thus, the system, which puts the responsibility on workers to make decisions about when and for what purpose to draw on their rights, is consistent with the notion of individual as well as collective responsibility.

It is important to distinguish this system of insurance against voluntary risk from the system that provides protection against involuntary risks, such as unemployment or underemployment as a result of disability, injury, illness or job loss. A worker should not be forced to draw on accumulated credits for involuntary employment interruptions. Moreover, the social drawing rights system depends upon a solid foundation of public services.

Kuc and Samuel Yaul might well obtain real benefit from a system such as this. The brothers were unable to engage in the training needed to escape long-term poverty. Yet, through the work they do, they

contribute in very real ways to the Canadian economy and thus, it would make sense to ensure their access to vocational training without the requirement that they be unemployed or on welfare first.

Certainly, reforms in the area of work law and policy will have an important bearing on the social security system and therefore, the two should be considered together.

Questions:

- *Is there merit to the notion of social drawing rights? Would this concept empower people to make responsible choices about the balance between career and family? Would the idea of achieving a work-family balance be helpful to the economy?*

- *What is the role of workers' associations and unions in protecting against vulnerability?*

- *What are the positive and negative features of the proposals canvassed in this chapter and the preceding chapters?*

- *Are there other reforms that might combine the positive features you have identified?*

- *What would be needed to implement such alternatives?*

Conclusion

The well-being of a society depends, in part, on its ability to maximize the human potential for productive work. Individuals, families and society all fare better when everyone is provided with an opportunity to train for, find and sustain meaningful work. Work that provides enough compensation for a reasonable standard of living results in lower expenditures on items like health care, education, social assistance and crime control, and gives individuals and families a sense of dignity and social inclusion. Similarly, providing workers with real access to protections, rights and benefits on the job has benefits for society and workers.

Nonetheless, improving the work conditions of Canadian workers comes at a cost. Although there is a lack of precise empirical data, the general view is that labour regulation costs a lot of money. Over the past three decades, Canadian businesses have experienced a host of competitive pressures that have necessitated cost reductions in all aspects of their businesses. Labour costs have been no exception. As a result, there has been increasing pressure to deregulate the labour market to provide employers with more latitude to reduce labour costs.

However, in reality those costs have not been reduced; they have merely been shifted onto workers. Hence, when employers seek to reduce their benefits expenses and the costs of protecting workers, they are in fact assigning those costs to the workers. Similarly, when minimum wage is not raised as the cost of living increases, the costs are shifted from employers to the individual workers. Citing the need for fiscal austerity, the state has been reluctant to assume many of these costs and risks that have been transferred to workers. As a result, significant numbers of workers find themselves increasingly burdened by the social and economic costs of participating in the workforce. Often, those facing the brunt of the burden are least likely to be able to bear it.

Certainly, we face serious gaps between the labour protection currently offered through labour and employment laws and policies, and the reality of many workers. These workers find themselves unprotected, "outside the umbrella" of Canadian law. The case examples illustrate the costs and risks of being unprotected. In our discussion of those case studies, we have tried to provide an estimate of the size of the vulnerabilities in question and the complexity of the issues. Our research into the four areas of vulnerability presented in this paper has led us to believe a significant percentage of the workforce finds its well-being seriously compromised.

There are a number of ways in which the law and social policy have failed many workers:

- Laws and social policy have not kept pace with the changing ways in which employers structure the work relationship. As a result, many workers receive inadequate compensation and lack access to important rights, benefits and protections.

- Existing laws and regulations are not enforced to the extent necessary to provide workers with adequate protections.

- There are inadequate supports for workers (especially the low-skilled) to move out of non-standard or low-paying work arrangements and to train for and obtain better work.

- Current laws and policies fail to accommodate unpaid work obligations adequately.

Such inadequacies are not consistent with society's interest in its workers and their productivity, capacity and dignity. A humane and productive country promotes individual and shared responsibility for personal and societal well-being and ensures that people have the capacity to lead longer, better and more meaningful lives. Respect for, and attention to, the efficiency of market forces is an integral component of this goal. However, if human flourishing and long-term productivity are the ultimate goals of labour market policy and regulation, more attention will need to be paid to the costs to families, communities and other social institutions of the increased burdens currently borne by vulnerable workers.

We look forward to hearing your responses.

Endnotes

[1] Judith Maxwell, *Smart Social Policy — Making Work Pay*, Toronto, Canadian Policy Research Networks, 2002, p. 4.

[2] Cynthia Cranford, Leah Vosko and Nancy Zukewich, "Precarious Employment in the Canadian Labour Market: A Statistical Portrait," *Just Labour* , No.3, 2003, pp.6-22.

[3] Ron Saunders, *Defining Vulnerability in the Labour Market*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 2003.

[4] Cranford et al., *Precarious Employment; Ibid.*

[5] Employment Insurance is extended by regulation to some groups of independent contractors such as barbers, hairstylists, manicurists, taxi drivers and fishers. See Judy Fudge, Eric Tucker and Leah Vosko, *The Legal Concept of Employment: Marginalizing Workers*, Ottawa, Law Commission of Canada, 2003. p. 81-82

[6] Saunders, *Defining Vulnerability*, pp. 7-14

[7] Stella Lord and Anne Martell, *Building Transitions to Good Jobs for Low-Income Women*, Halifax: Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, 2004.

[8] Fudge et al., *The Legal Concept.*

[9] *67122 Ontario v. Sagaz Industries Canada Inc*, [2001] 2 S.C.R. 983.

[10] Fudge et al. The *Legal Concept*, p. 32.

[11] *Ibid.*, pp. 29-35.

[12] *Ibid.*, p. 31.

[13] *Ibid.*, p. 37.

[14] From a paper by Malika Hamdad, Statistics Canada, "Valuing Households' Unpaid Work in Canada, 1992 and 1998: Trends and Sources of Change," Statistics Canada Economic Conference, (May 2003).

[15] Commission for Labor Cooperation, *The Rights of Nonstandard Workers: A North American Guide*, Washington: Secretariat for the Commission for Labor Cooperation, 2003.

[16] Leah Vosko, *Temporary Work: The Gendered Rise of a Precarious Employment Relationship*, Toronto: University of Toronto Press, 2000, pp.128-129.

[17] [1997] 1 S.C.R. 1015.

[18] Vosko, *Temporary Work*, p.169.

[19] *Ibid.*, p. 170.

[20] Commission for Labor Cooperation, 2003.

[21] Michael Smith, *Casualties of the Labour Market: Equity, Efficiency and Policy Choice*, Ottawa, Law Commission of Canada, forthcoming.

[22] Saunders, 2003; Christa Freiler, Laurel Rothman and Pedro Barata, *Pathways to Progress: Structural Solutions to Address Child Poverty*, A study commissioned by the anti-poverty organization, Campaign 2000, Toronto, (May 2004).

[23] Between 1993 and 1998, fully 38 percent of people living in families headed by a lone parent experienced low income for four years or more, compared with 23 percent of unattached individuals. R. Morrissette and X. Zhang, "Experiencing Low Income for Several Years," *Perspectives on Labour and Income*, Vol. 2, No. 3, (March 2002), p. 7.

[24] Maxwell, *Smart Social Policy*, p. 7.

[25] Kathleen Thomas, Grade 12, Belle River District High School (Ontario). Submission to the Law Commission of Canada's 2004 Roderick Macdonald High School Competition.

[26] Meaghan Harris, Ancaster Secondary School, Ontario, *Is Work Working*? Submission to the Law Commission of Canada's 2004 Roderick Macdonald High School Competition.

[27] *Ibid.*

[28] A. Jackson and D. Robinson, *Falling Behind: The State of Working Canada, 2000*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2000, p. 69.

[29] *Ibid.*

[30] Kevin Lee, *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, Ottawa, Canadian Council on Social Development, 2000.

[31] Andrew Heisz and Logan McLeod, *Low Income in Census Metropolitan Areas*, Ottawa, Statistics Canada, 2004.

[32] Jackson and Robinson, *Falling Behind*, p. 70.

[33] Peter Li, *Ethnic Inequality in a Class Society*, Toronto, Wall and Thompson Inc., 1988; K.G. Basavarajappa and Frank Jones, "Visible Minority Income Differences," in *Immigrant Canada*, Shiva S. Halli and Leo Driedger (eds), Toronto, University of Toronto Press Inc., 1999; Jackson and Robinson, *Falling Behind*, p. 70.

[34] From the Canadian Bankers' Submission on the *Employment Equity Act* Review, 2002. <www.cba.ca/en/viewDocument.asp?fl=6&sl=72&tl=73&docid=50&pg=3>. (accessed November 5, 2004).

[35] Office for Disability Issues, *Disability in Canada: A 2001 Profile*. <www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/hip/odi/documents/PALS/PALS001.shtml&hs=pyp>. (accessed November 5, 2004).

[36] *Ibid.*

[37] Statistics Canada, *Low-Paid Employment and Moving Up 1996-2001*, Ottawa: Minister of Industry, 2004.

[38] *Ibid.*, p. 27.

[39] *Ibid.*, p. 22.

[40] Smith, *Casualties of the Labour Market*.

[41] Statistics Canada, *Low-Paid Employment*, p. 17.

[42] *Ibid.* However, this finding applies to a relatively small number of low paid workers, because only 16 percent changed union status in this way.

[43] Statistics Canada, "Unionization and Fringe Benefits," *Perspectives on Labour and Income*, Vol. 3, No. 8, (August 2002).

[44] Lord and Martell, *Building Transitions*.

[45] Robert Weagle, *Human Resource Issues in the Exotic Dance Industry*, Queen's University, Kingston, 1999. Master's thesis.

[46] *Ibid.*, p. 53.

[47] Christine Bruckert, *Taking it Off, Putting it On: Women in the Strip Trade*, Toronto, Women's Press, 2002.

[48] Report by the Dancers' Equal Rights Association, Ottawa, 2004.

[49] Colette Parent, Christine Bruckert and Pascale Robitaille, *Erotic Service/Erotic Dance Establishments: Two Types of Marginalized Labour*, Ottawa, Law Commission of Canada, 2003.

[50] Jim Stanford and Leah F. Vosko (eds.), Challenging the Market: *The Struggle to Regulate Work and Income*, Montréal, McGill-Queen's University Press, forthcoming.

[51] Kerry Rittich, *Vulnerability at Work: Legal and Policy Issues in the New Economy*, Ottawa, Law Commission of Canada, 2004.

[52] Morley Gunderson and W. Craig Riddell, "The Changing Nature of Work: Implications for Public Policy," in W. Craig Riddell and France St-Hilaire (eds.), *Adapting Public Policy to a Labour Market in Transition*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 2001, pp. 1-37.

[53] Alice de Wolff, *Breaking the Myth of Flexible Work: Contingent Work in Toronto*, Toronto, The Contingent Workers Project, 2000, p. ii.

[54] *Ibid.*, p. ii.

[55] Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999.

[56] Leah F. Vosko, *Confronting the Norm: Gender and the International Regulation of Precarious Work*, Ottawa: Law Commission of Canada, forthcoming. See Alain Supiot, *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford, University Press, 2001.

[57] Mary Pat MacKinnon, Judith Maxwell, Steven Rosell and Nandini Saxena, *Citizens' Dialogue on Canada's Future: A 21st Century Social Contract*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks and Viewpoint Learning Inc., 2003.

[58] Sen, *Development as Freedom*.

[59] Brian Langille, "Labour Policy in Canada — New Platform, New Paradigm," *Canadian Public Policy* Vol. 28, No. 1, 2002, p. 133.

[60] MacKinnon, *Citizens' Dialogue on Canada's Future*, p. vii.

[61] Supiot, *Au delà de l'emploi*.

[62] Sen, *Development as Freedom*, p. 142.

[63] Jean Bernier, Guylaine Vallée and Carol Jobin, *Les Besoins de Protection Sociale des Personnes en Situation de Travail Non Traditionnelle*, Québec, Ministère du Travail, 2003. The Bernier Commission suggested that the employment agency and the client-business should be jointly and severally liable for any amount owing to the employee. As well, they stated that such liability should extend to cover occupational health and safety, industrial accidents and work-related illnesses.

[64] Vosko, *Temporary Work*, pp. 200-229.

[65] *Ibid.*, pp. 200-229.

[66] *Ibid.*, pp. 200-229.

[67] *Ibid.*, pp. 200-229.

[68] *Ibid.* See Bernier et al., *Les Besoins*, recommendations 36 and 37.

[69] There is a detailed evaluation of the Canadian program in David Card and Philip K. Robins, "Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work?" *Research in Labor Economics*, Vol. 7, (1998), p. 1-56.

[70] Bernier et al., *Les Besoins*; See Fudge et al., *The Legal Concept*.

[71] Daphne Taras, "What Are the Implications of the New Employment Paradigms for a Human Capital Strategy?" Paper prepared for the Minister of Labour Roundtable, Willson House (Meech Lake), November 19-20, 2001. Published in *Canadian Public Policy*, Vol. 28, No. 1, (2002), pp. 105-116.

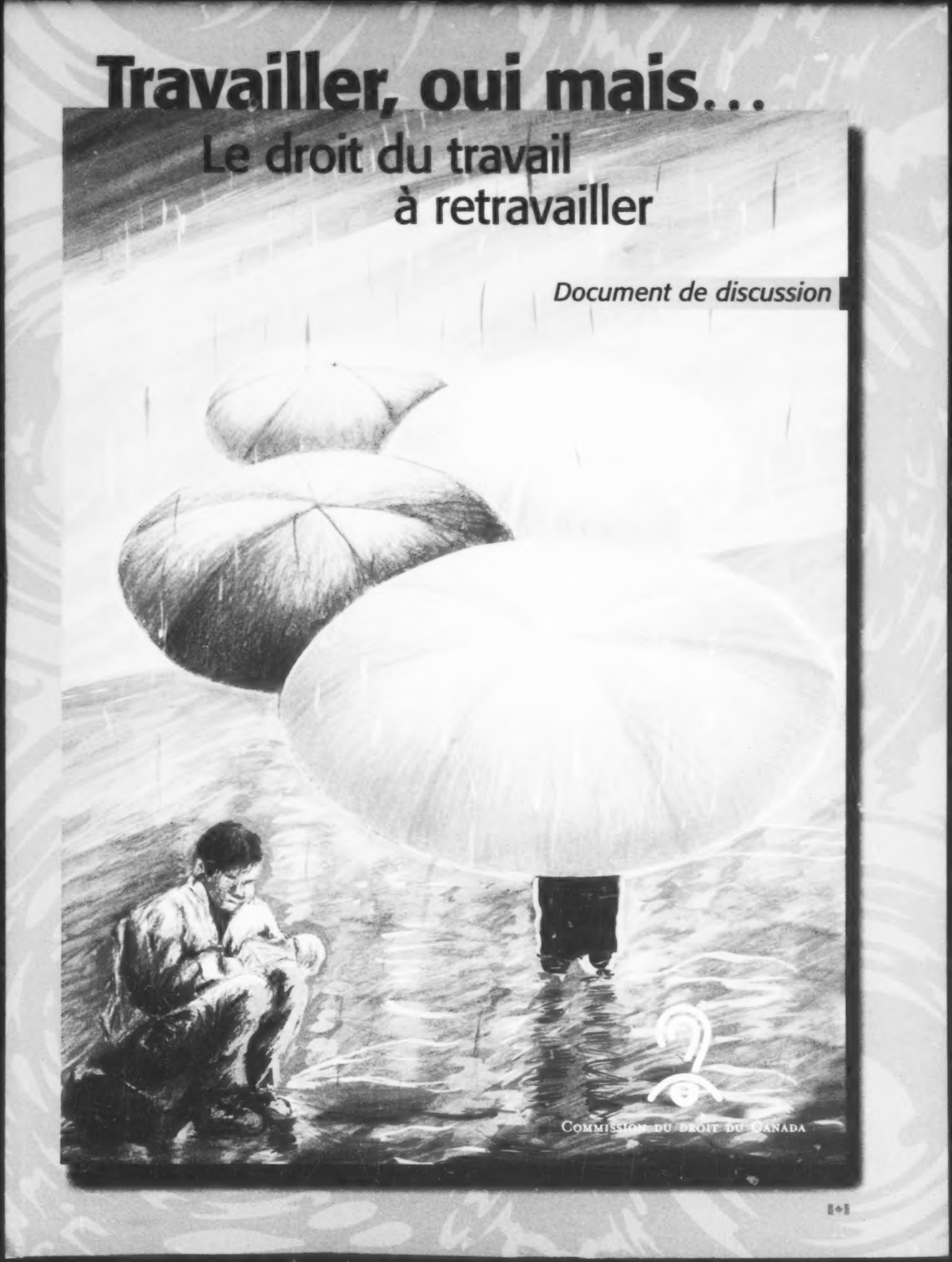
[72] Andrew Sims, "A Canadian Policymaker's Perspective on Nonunion Representation," in Bruce E. Kaufman and Daphne G. Taras (eds.), *Nonunion Employee Representation*, Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2000.

[73] Taras, *What Are the Implications*.

[74] J.B. Rose and G.N. Chaison, "Unionism in Canada and the United States in the 21st Century: The Prospects for Revival," *Industrial Relations*, Vol. 56, No. 134, (2001).p.34

[75] Judy Fudge, Eric Tucker and Leah F. Vosko, "Changing Boundaries in Employment: Developing a New Platform for Labour Law," *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Vol. 10, No. 3, (2003) p.361; Brian Langille, "Labour Policy in Canada — New Platform, New Paradigm," Canadian Public Policy, Vol. 28 p., No. 1, (2002) p. 133; Supiot, *Au delà de l'emploi*, p. 53.

[76] Supiot, *Au delà de l'emploi*, p. 54.


Travailler, oui mais...
Le droit du travail
à retravailler
Document de discussion
Commission du droit du Canada

Travailler, oui mais…

Le droit du travail à retravailler

Document de discussion

Canada

Page couverture :

L'illustration de la personne non protégée par le parapluie est une conception originale de Johnny Endrawis qui a été adaptée pour la couverture du présent document. Johnny était l'un des gagnants du deuxième prix du Concours Roderick A. Macdonald 2003-2004 ouvert aux élèves de niveau secondaire et parrainé par la Commission du droit du Canada.

Sont-ils tous protégés également? (Johnny Endrawis)

N° de catalogue : JL2-24/2004
ISBN : 0-662-68527-X

Décembre 2004

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2004

La version définitive du document de discussion est disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.cdc.gc.ca

Remarque à l'intention du lecteur : Le genre masculin utilisé dans le présent texte s'entend comme genre neutre et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Canada

Préface

« Travailler, oui mais... » est un projet qui vise à déterminer les lacunes de nos lois et politiques qui rendent certains travailleurs vulnérables, à risque et sans protection - éloignés du « parapluie ».

La vulnérabilité se vit de plusieurs façons : par un salaire inadéquat, des conditions de travail insalubres ou dangereuses, un nombre insuffisant d'heures de travail, un climat d'exploitation, l'absence d'avantages sociaux, l'incapacité de changer les choses, le sentiment d'impuissance et la marginalisation. Dans le présent document, la Commission du droit étudie d'abord les différents types de vulnérabilité au travail, puis aborde l'évolution de notre perception de la réglementation du travail. L'adoption de nouvelles approches conceptuelles se justifie lorsqu'un modèle de réglementation est sapé par la réalité des relations de travail.

Le choix de ce sujet a émergé des consultations réalisées auprès du public et du Conseil consultatif de la Commission du droit. Le présent rapport tente de déterminer à quels égards les concepts qui sous-tendent le droit du travail sont périmés et incapables de répondre à la nature changeante des relations de travail. Les Canadiens se sont dits inquiets quant aux insuffisances de notre droit et de nos politiques du travail qui, sans aucun doute, ont accentué leur vulnérabilité.

Les arrangements de travail d'aujourd'hui se caractérisent par la flexibilité et s'éloignent de plus en plus du modèle traditionnel d'emploi de 9 à 5, permanent et à temps plein chez un employeur unique. On commence à entrevoir les avantages des nouveaux arrangements de travail. Il faut tout de même nuancer le concept selon lequel la flexibilité convient à tous, et reconnaître que le coût d'une flexibilité sans réserve est souvent transféré à chaque travailleur. Au bout du compte, la Commission du droit souhaite trouver de nouvelles façons de concevoir les relations de travail qui répondraient le mieux possible aux besoins de tous les travailleurs canadiens.

Nous avons eu la chance de bénéficier d'un fructueux partenariat avec les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Les RCRPP et leurs membres, qu'ils soient universitaires, praticiens ou citoyens intéressés, ont contribué à notre projet en y apportant commentaires et expertise. Nous tenons à remercier chaleureusement leur présidente, Judith Maxwell, ainsi que Ron Saunders, directeur du Réseau de la main-d'œuvre, pour leurs précieux conseils et observations.

Nos chercheurs en résidence, les professeurs Michael Smith et Leah Vosko, ont réalisé la recherche fondamentale qui a permis de faire

avancer le projet. Leurs observations se sont avérées extrêmement importantes pour ceux qui visent à améliorer la compréhension des relations de travail au 21e siècle.

D'autres chercheurs et experts en politiques ont aussi contribué au projet de la Commission du droit : Judy Fudge, Eric Tucker, Christine Bruckert, Colette Parent, Pascale Robitaille, Guylaine Vallée, Richard Chaykowski, Gay Stinson et Kerry Rittich.

L'illustration de la couverture, réalisée par un des participants au Concours Roderick A. Macdonald, qui visait à faire participer les étudiants à la réforme du droit, représente admirablement les nombreux thèmes du présent document de discussion.

La Commission du droit du Canada est une agence indépendante dotée d'un vaste mandat : engager les Canadiens dans la réforme du droit. C'est grâce au personnel très dévoué de la Commission du droit que nous arrivons à remplir ce mandat. Les commissaires remercient tous les membres du personnel de la Commission du droit du Canada pour le travail consacré à la réalisation de ce document. Nous tenons à remercier tout particulièrement Karen Jensen, agente principale de la recherche à la Commission du droit et principale auteure du document de discussion.

La Commission du droit espère que ce document suscitera un examen en profondeur de notre façon de gérer les relations de travail dans notre société et stimulera une réflexion innovatrice sur la façon de réduire la vulnérabilité au travail. Vos réactions aideront à orienter les recherches et les consultations à venir et contribueront à la réalisation de notre rapport final.

Nous vous invitons à réfléchir à la façon dont la vulnérabilité se vit actuellement au travail, au diagnostic posé dans le présent document et aux nombreuses contributions que pourrait apporter la réforme du droit à la mise en valeur de relations de travail productives, respectueuses et équitables. Vos commentaires et réflexions sont les bienvenus. Veuillez nous les envoyer :

Par courrier :	Commission du droit du Canada 222, rue Queen, Ottawa ON K1A 0H8
Par télécopieur :	(613) 946-8988
Par courriel :	info@lcc.gc.ca
Par Internet :	www.cdc.gc.ca

Table des matières

Introduction

I LE TRAVAIL ET LA VULNÉRABILITÉ AUJOURD'HUI

Chapitre 1 — Les travailleurs autonomes et à temps partiel 6
Le cas de Ginette Leduc — Travailleuse à temps partiel et consultante indépendante 7
Analyse 8
Résumé 15

Chapitre 2 — Les employés d'agences de travail temporaire ...16
Le cas de Catherine O'Donnell — Travailleuse temporaire à l'emploi d'une agence 16
Analyse 17
Résumé 20

Chapitre 3 — Les travailleurs à faible revenu et marginalisés ..21
Le cas de Samuel et Kuc Yaul — Jeunes travailleurs réfugiés ..21
Analyse 23
Résumé 30

Chapitre 4 — Les travailleurs dépréciés 31
Le cas de Safa Peshtar — Danseuse nue 31
Analyse 32
Résumé 37

II LA SOCIÉTÉ, LE DROIT ET LE TRAVAIL

Chapitre 5 — Le cadre de réglementation 38
De la réglementation active à la déréglementation passive 38
Résumé 46

Chapitre 6 — L'intérêt de la société pour la protection des travailleurs 48
Une vision du Canada au 21e siècle 48
Résumé 55

III POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU DROIT DU TRAVAIL

Chapitre 7 — Réglementation et mise en application 56
Le renforcement de la conformité et de la mise en application 56
La protection accordée au personnel des agences de travail temporaire 57

Chapitre 8 — La modernisation des concepts du droit du travail 59
Le salaire minimum vital 59
L'expansion du droit du travail 60

Chapitre 9 — Pour une nouvelle définition des relations entre employé et employeur 62
La résidence au Canada 62
Les associations de travailleurs et les organismes professionnels 63
Les droits de tirage sociaux : l'approche du cycle de vie 64
Conclusion 66

Notes 69

Introduction

Le travail est beaucoup plus qu'un moyen de satisfaire nos besoins physiques et ceux de nos familles. Pour assurer son bien-être émotif, spirituel et social, tout humain a foncièrement besoin d'un travail décent qui exploite convenablement ses capacités, qui lui demande d'être à la hauteur de ses possibilités et qui lui procure une chance d'apporter sa contribution.

On peut travailler pour un salaire (travail rémunéré), par amour (éducation des enfants et autres formes de soins) ou au bénéfice de la collectivité (travail bénévole). Toutes ces formes de travail contribuent, directement ou indirectement, à façonner la nature de notre société. En retour, l'opinion de la société à l'égard notre travail et la récompense qu'elle nous accorde ont une incidence majeure sur notre capacité à prendre soin de nous-mêmes et de nos proches, sur notre dignité et notre fierté et sur l'envergure de notre participation et de notre apport à la société.

Le droit joue un rôle important pour déterminer les types de travail qu'on reconnaît, apprécie et récompense, mais aussi ceux qu'on dénigre, néglige ou interdit. En outre, le droit a un rôle à jouer dans l'équilibre des pouvoirs en milieu de travail, la répartition des récompenses et l'accès aux droits et aux avantages au travail. De plus, les lois sur la main-d'œuvre et l'emploi ont d'importantes répercussions sur les coûts d'exploitation d'une entreprise au Canada. Bref, le droit a des répercussions directes sur la capacité des Canadiens d'accéder au bien-être économique et personnel par leur travail. Il a aussi des conséquences sur la productivité du pays.

C'est en réponse aux inquiétudes soulevées par le Conseil consultatif de la Commission du droit du Canada que la Commission a entrepris l'examen du droit canadien sur la main-d'œuvre et l'emploi. Ce groupe de Canadiens craint que les lois sur la main-d'œuvre et l'emploi et les politiques sociales du Canada ne prennent du retard par rapport aux changements qui se produisent dans le monde du travail. Ils se disent inquiets du nombre de travailleurs canadiens dont le travail met en péril le bien-être personnel et financier et qui se considèrent très mal protégés et rassurés par les lois et politiques canadiennes sur la main-d'œuvre et l'emploi.

En particulier, ils soulèvent les préoccupations suivantes relatives à la réalité de la vie des travailleurs canadiens et au cadre réglementaire applicable au travail :

- Plus du tiers de la main-d'œuvre canadienne occupe un emploi atypique, c'est-à-dire qui s'éloigne du modèle traditionnel d'emploi à temps plein et permanent chez un employeur unique. Pourtant, aujourd'hui encore, les critères d'admissibilité à la plupart des droits, des avantages et des mesures de protection relatifs au travail et à l'emploi sont presque exclusivement fondés sur une relation d'emploi dite « normale ».

- On craint que les lois et politiques actuelles entraînent une répartition inéquitable des coûts et des avantages de la participation à la population active. En 2000, par exemple, près de deux millions de travailleurs canadiens adultes gagnaient moins de 10 $ l'heure. Beaucoup de ces travailleurs et leur famille vivent dans la pauvreté malgré le fait qu'ils occupent à l'année un emploi à temps plein. Environ 670 000 personnes, dont la plupart sont des femmes, essaient de subvenir seules aux besoins de leur famille avec un salaire inférieur à 10 $ l'heure[1]. Pour un grand nombre, il est très difficile d'accéder à un emploi bien rémunéré.

- On craint que le cadre de réglementation actuel ne permette pas suffisamment aux travailleurs d'avoir voix au chapitre dans leur milieu de travail. La syndicalisation est en baisse et les autres formes de représentation des employés n'ont pas pris assez d'ampleur pour améliorer la démocratie au travail.

- Les ressources consacrées à la mise en application des lois et des règlements existants, de même que les méthodes et les pratiques de leur mise en application sont peut-être insuffisantes pour atteindre les buts visés. Par exemple, certains groupes de travailleurs, comme les jeunes, les immigrants et les réfugiés de couleur, les travailleurs de minorités visibles et les travailleurs dépréciés signalent que les lois existantes sont peu appliquées, qu'ils se font exploiter et qu'ils travaillent dans des conditions extrêmement médiocres qu'ils se sentent incapables de changer.

- Les lois et politiques actuelles sur le travail tiennent toujours pour acquis que « quelqu'un » (autre que le travailleur) s'occupe des enfants, de la maison et des parents âgés. Dans les faits, la plupart des travailleurs tentent désespérément de concilier les demandes croissantes de leur travail et les obligations familiales et domestiques; pour y arriver, ils bénéficient de très peu de ressources et de soutien. Les travailleurs canadiens doivent faire

des sacrifices qui risquent fort de saper leur bien-être à court et à long termes, ainsi que celui de la société dans son ensemble.

Les Canadiens que nous avons rencontrés se sont dits inquiets de la possibilité que les lacunes des lois et des politiques canadiennes sur la main-d'œuvre et l'emploi finissent par épuiser l'une des principales ressources naturelles du pays : sa main-d'œuvre. Les travailleurs qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts et qui ne peuvent ni s'offrir de soins dentaires ou de la vue, ou offrir à leurs enfants des services de garde adéquats, en subiront des conséquences négatives à long terme pour eux-mêmes et leur santé. Souvent, leur régime de retraite est inadéquat, leur santé et le bien-être de leurs enfants, sont également affectés. Au bout du compte, c'est la société qui en subit les contrecoups, sous forme de coûts et de perte de productivité. Pour être productifs, les travailleurs doivent être en santé et capables de s'adapter aux changements.

On reconnaît parallèlement que les milieux d'affaires et les gouvernements subissent d'énormes pressions. La libéralisation des échanges commerciaux a obligé de nombreuses entreprises à sabrer dans leurs dépenses pour rester concurrentielles. Les critiques exprimées au sujet de la taille de la fonction publique et des budgets des gouvernements ont forcé ces derniers à réduire leurs dépenses. Par conséquent, les employeurs des secteurs privé et public ont estimé qu'ils devaient réduire les coûts de la main-d'œuvre. Les lois du travail qui obligent les employeurs à assumer l'entière responsabilité du bien-être des travailleurs canadiens sont considérées irréalistes et nuisibles à la survie de nombreuses entreprises. On estime qu'il faut instaurer des changements novateurs, solidement fondés sur le principe de la responsabilité collective ou partagée à l'égard du bien-être des travailleurs.

À partir de ces problèmes et de ces préoccupations, on a proposé que la Commission du droit mène un projet visant à répondre aux questions suivantes :

- *Quelles lacunes et faiblesses de l'actuel cadre de réglementation ont rendu certains groupes de travailleurs particulièrement vulnérables?*

- *Quelles solutions novatrices pourrait-on proposer pour réformer le droit canadien sur la main-d'œuvre et l'emploi et modifier les politiques afin de réduire la vulnérabilité des travailleurs, d'accroître la productivité et de répartir de façon plus équitable les avantages et les coûts de la participation à la population active?*

La première étape du processus consistait à commander des études sur ces questions. Ensuite, il fallait rassembler les résultats de ces recherches et des recherches antérieures dans le présent document de façon à inciter le public à s'exprimer sur les questions ci-dessus.

Dans la première partie du document, nous examinons les lacunes du droit canadien sur la main-d'œuvre et l'emploi dans le contexte du vécu de quatre travailleurs. Ces quatre études de cas sont basées sur des profils de personnes qui, en raison de leur travail et de leurs caractéristiques ou circonstances personnelles, se sont retrouvées dans l'une ou l'autre des catégories suivantes : travailleurs autonomes et à temps partiel, employés d'agences de travail temporaire, travailleurs marginalisés ou travailleurs dépréciés. Selon les recherches, beaucoup de travailleurs de ces catégories sont fortement vulnérables par suite de certaines des lacunes et faiblesses du cadre de réglementation mentionnées ci-dessus.

Dans les études de cas, nous nous penchons sur les répercussions du droit sur la vie des quatre travailleurs vulnérables et de leur famille. Après chaque étude de cas, nous analysons les données empiriques et examinons quelques lois qui traitent de chaque catégorie de travail et de travailleurs.

Des quatre études de cas, trois concernent des femmes. Nous désirons ainsi souligner qu'un nombre disproportionné de travailleurs vulnérables sont des femmes. Les recherches indiquent qu'en 2001, même si les femmes ne représentaient que 46 p. cent de la population active, elles occupaient 63 p. cent des emplois précaires[2]. En 2000, 69 p. cent des travailleurs qui gagnaient moins de 8 $ l'heure étaient des femmes[3].

Ce n'est pas un hasard si la majorité des emplois précaires reviennent aux femmes. En général, les arrangements d'emploi traditionnels s'adressent à des travailleurs ayant peu ou pas de besoins en matière de garde d'enfants, de soins aux parents âgés et d'entretien domestique, ou qui disposent d'aide (rémunérée ou non) pour assurer ces services à leur place. Traditionnellement, les femmes se sont occupées de ces services de soins et de soutien et généralement, ces services ont été sous-estimés et mal rémunérés. Les travailleuses ne sont donc pas seulement reléguées aux secteurs des services et des soins, habituellement moins bien rémunérés que les domaines typiquement masculins, mais en plus, elles tentent souvent de concilier leur participation à la main-d'œuvre rémunérée avec les soins et le soutien dont elles sont responsables à la maison, auprès de leur famille et dans leur collectivité. Bon nombre y arrivent grâce à des arrangements de travail atypiques, associés à de faibles niveaux de protection et d'avantages sociaux.

Après avoir analysé les données empiriques et nos quatre études de cas, nous examinons les justifications qui sous-tendent l'actuel cadre de lois et de politiques relatives au travail. La protection des travailleurs repose sur une série de choix de société qui déterminent qui a droit à la protection et pourquoi. Ces choix sont fondés sur des valeurs et des convictions relatives aux personnes, à la société et à la répartition des coûts et des avantages de la vie en société. Il est utile de réfléchir aux valeurs et aux objectifs qui sous-tendent le cadre de réglementation afin de déterminer s'ils sont toujours pertinents et équitables et s'ils justifient les conséquences qui découlent de l'application du droit.

Dans la dernière partie du document, nous explorons quelques possibilités de réforme du droit canadien sur la main-d'œuvre et l'emploi. La décision d'améliorer la protection offerte aux travailleurs vulnérables ne suppose pas nécessairement que nous sachions comment assurer cette protection. Même si on s'entend pour améliorer la protection offerte à ces travailleurs, rien n'empêche la polémique et les divergences quant au choix d'outils permettant d'assurer une protection efficace et aux effets qu'auraient ces pratiques réglementaires sur la compétitivité de l'économie canadienne. Nous aborderons donc une série de projets de réforme du droit. Les options diffèrent quant au degré de changement requis : elles vont de l'amélioration des pratiques d'application, du droit et de l'élargissement de la protection existante pour englober un plus grand nombre de travailleurs, à un changement radical de la façon de réglementer le travail. Cette section ne vise pas nécessairement à proposer des solutions, mais plutôt à inciter les lecteurs à faire des commentaires sur les éléments qu'ils jugent essentiels à la réforme du droit en la matière. L'objectif est de susciter un examen critique des effets des lois canadiennes sur le travail et des valeurs et hypothèses qui sous-tendent ces lois.

Nous demandons aux Canadiens de réfléchir aux changements nécessaires pour favoriser le bien-être de tous les travailleurs et, de ce fait, de contribuer à la productivité et à la prospérité du pays.

I — LE TRAVAIL ET LA VULNÉRABILITÉ AUJOURD'HUI

Chapitre 1 — Les travailleurs autonomes et à temps partiel

Au cours des deux dernières décennies, on a vu se développer des formes d'emploi atypiques : le travail à temps partiel, l'emploi à durée déterminée, l'emploi à court terme, l'emploi occasionnel, le travail sur demande, l'emploi par le biais d'agences de travail temporaire et le travail autonome ou indépendant. On qualifie ces emplois de « non traditionnels » ou « atypiques », car ils diffèrent du modèle traditionnel d'emploi salarié qui a résulté de la révolution industrielle pour ensuite s'inscrire dans la législation du travail. Pendant longtemps, le travail atypique a été considéré marginal, puisqu'il ne concernait qu'une poignée d'individus ou qu'il était considéré comme une façon de gagner des revenus supplémentaires. Récemment, les emplois de ce genre se sont multipliés et, pour plusieurs, ils sont aussi devenus une réalité à long terme, une façon de faire partie de la population active par intermittence ou de façon permanente pendant une longue période, sinon indéfiniment.

En général, on estime que la proportion de la population active qui occupe un emploi atypique s'élève aujourd'hui à près de 33 à 37 p. cent[4]. À bien des égards, le travail atypique répond à un besoin majeur. Il offre souvent une flexibilité avantageuse pour les travailleurs, les entreprises, les familles et même les collectivités. Pour de nombreux travailleurs, il est plus facile de concilier les besoins et les intérêts de la famille alors que les employeurs tirent avantage de la possibilité d'adapter les clauses des contrats de travail aux besoins précis de leur entreprise.

Certaines personnes qui exercent un travail atypique arrivent à en jumeler la flexibilité avec une rémunération financière et des conditions de travail excellentes. Cependant, beaucoup d'autres ne s'en tirent pas aussi bien. Parmi les problèmes associés au travail atypique, mentionnons par exemple : le salaire insuffisant, le manque de sécurité d'emploi et l'impossibilité de bénéficier des principaux avantages et mesures de protection prévus par la loi (assurance-emploi[5], protection des normes d'emploi, indemnités d'accident du travail, droit à la négociation collective, etc.) ou offerts par l'employeur (régime de soins dentaires, assurance-vie et assurance-invalidité, par exemple). Bien que le phénomène du travail

atypique soit en croissance depuis plusieurs années, la législation du travail et de l'emploi, d'abord conçue pour garantir un niveau minimal de protection sociale aux employés occupant des postes traditionnels, n'a jamais été actualisée pour refléter ces nouvelles réalités.

L'étude de cas ci-dessous examine la situation d'une travailleuse qui est passée d'un emploi régulier à différents types d'emploi atypiques.

D'après les recherches, de nombreux travailleurs à faible revenu occupent un poste à temps plein, mais un nombre croissant exercent un travail atypique, que ce soit un emploi temporaire, à temps partiel ou occasionnel ou un autre type d'emploi atypique caractérisé par un faible revenu et un manque d'avantages sociaux[6].

Le cas de Ginette Leduc — Travailleuse à temps partiel et consultante indépendante

Ginette Leduc est une Canadienne de 32 ans. Diplômée en communications de l'Université de Montréal, Ginette a travaillé pendant huit ans comme agente des communications dans une grande société de télécommunications. Elle était notamment responsable de la publication du bulletin d'information de la société.

Au Canada, environ un travailleur à faible revenu sur trois travaille à temps partiel, 29 p. cent occupent un emploi temporaire (saisonnier, occasionnel ou à contrat) et environ un sur quatre cumule plusieurs emplois afin d'accumuler le plus possible d'heures de travail rémunéré[7].

Quatre ans après avoir commencé à travailler, Ginette a rencontré Uri. Ils ont décidé de se marier et bientôt, ils étaient parents d'une petite fille, Patricia. Ginette a pris six mois de congé de maternité complémentaire, comme le permettait sa convention collective et la loi sur l'assurance-chômage (nom de la loi en 1991).

Peu après le début du congé de maternité de sa conjointe, Uri a perdu son emploi. Au lieu de chercher un autre emploi, il a décidé de fonder sa propre entreprise. Avec Ginette, il avait souvent discuté des avantages d'avoir une entreprise à domicile qui leur donnerait la flexibilité et l'autonomie nécessaires pour répondre aux besoins de leur famille et vraiment tirer profit de leurs compétences professionnelles. Sans se désintéresser complètement des possibilités d'emploi dans d'autres sociétés, Uri s'est donc consacré à démarrer sa propre entreprise pendant que Ginette se consacrait à donner un bon départ à Patricia.

De retour au travail, Ginette a demandé de travailler quatre jours par semaine, afin de profiter d'un peu de temps avec Patricia, une demande qui lui a été accordée. Cette journée de congé supplémentaire a permis à Ginette de travailler bénévolement au centre préscolaire de sa fille et de s'occuper de sa mère, malade.

Un jour, en 1994, la superviseure de Ginette l'a informée que la société mettait fin à son emploi. Face à une forte concurrence internationale, la société avait décidé de réduire ou d'éliminer toutes les activités non essentielles. Cette nouvelle ne pouvait pas tomber plus mal : Ginette était à nouveau enceinte de trois mois, sa mère était gravement malade et, bien que son entreprise commençait à faire des profits, Uri travaillait de 50 à 60 heures par semaine.

Une proposition vint cependant éclaircir quelque peu ce sombre tableau : la superviseure de Ginette informa cette dernière que la

société lui offrait de continuer à rédiger le bulletin d'information à contrat. Sans pouvoir lui garantir la durée de ce contrat, la superviseure était relativement sûre qu'il allait durer au moins un an ou deux. Elle affirma que Ginette pouvait effectuer ce travail à domicile. En fait, Ginette réaliserait essentiellement les mêmes tâches qu'auparavant tout en bénéficiant d'une flexibilité accrue au niveau des horaires.

Ginette estima que le travail lui prendrait environ 15 heures par semaine. Pour elle, c'était parfait, car ce nouvel horaire lui laissait plus de temps pour prendre soin de sa mère, de sa fille de trois ans et de son bébé. Par contre, il ne lui restait évidemment plus rien des avantages sociaux et autres liés au travail salarié. Ces avantages étaient essentiels au bien-être de toute la famille puisque Uri, en tant que travailleur autonome, ne disposait plus de l'ensemble d'avantages sociaux offerts par son ancien employeur. Devenue entrepreneure indépendante, Ginette savait qu'elle n'était plus admissible au congé de maternité prévu par le Régime d'assurance-chômage et que le régime d'assurance-santé complémentaire, l'assurance-invalidité, l'assurance-vie, le régime de soins dentaires et les contributions de l'employeur à son régime de retraite étaient choses du passé. Toutefois, considérant sa situation, Ginette savait qu'elle n'avait pas le choix. Elle accepta le contrat offert par son ancien employeur.

À la naissance de leur deuxième fille, Ginette et Uri avaient un revenu annuel combiné de près de 35 000 $. Malgré leur situation économique difficile, Ginette était heureuse d'avoir le temps de s'occuper de sa mère et de ses enfants. En fait, n'eût été des difficultés financières, elle aurait trouvé très agréable leur mode de vie.

Analyse

Croissance de la main-d'œuvre autonome

Ginette et Uri font partie d'un segment de la population active qui s'est fortement accrû au cours des années 1990. Le taux de travailleurs autonomes a augmenté régulièrement durant les années 1990, pour se stabiliser au début du nouveau millénaire. En 2000, les travailleurs autonomes représentaient 16 p. cent de l'ensemble des travailleurs, soit moins que le niveau record de 19 p. cent atteint en 1998, mais plus que le taux de 11 p. cent enregistré en 1976[8].

Le travail autonome et la loi

Lorsqu'un travailleur devient autonome, il perd toute une série de droits, de mesures de protection et d'avantages, aujourd'hui généralement associés aux contrats d'emploi. En effet, le statut juridique de travailleur salarié est la porte d'entrée à la plupart

des mesures de protection relatives à l'emploi inscrites dans le droit commun et dans la loi, aux régimes de négociation collective imposés par la loi et à une gamme d'avantages sociaux qui va de l'assurance-emploi aux régimes de retraite. Les personnes qui exercent un travail rémunéré à leur compte sont traitées, pour la plupart des fins juridiques, comme des entrepreneurs ou des contractuels autonomes qui, contrairement aux employés permanents, n'ont pas droit aux mesures de protection du travail.

De nombreux critères juridiques ont été élaborés pour déterminer si un travailleur est salarié ou autonome. Dans une décision rendue en 2001, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'aucun critère universel ne permet de déterminer, de façon concluante, si une personne est un employé ou un entrepreneur autonome[9]. La question centrale est de savoir si la personne qui a été engagée pour fournir les services les fournit en tant que personne travaillant à son compte. Pour répondre à cette question, il faut toujours prendre en considération le degré de contrôle que l'employeur exerce sur les activités du travailleur. Cependant, il faut aussi se demander, notamment, si le travailleur fournit son propre outillage, s'il engage lui-même ses assistants, quelle est l'étendue de ses risques financiers, jusqu'à quel point il est responsable des mises de fonds et de la gestion et jusqu'à quel point il peut tirer profit de l'exécution de ses tâches.

Au fil du temps, les critères servant à déterminer si le travailleur est un salarié ont été modifiés pour englober une gamme élargie de travailleurs dont les tribunaux ont jugé qu'ils avaient besoin de protection. La Cour suprême a appuyé cette interprétation de la détermination du statut de salarié fondée sur l'objet visé. Toutefois, l'incertitude quant au statut de salarié reste courante; on peut en effet considérer un travailleur comme étant salarié pour certains besoins et travailleur autonome pour d'autres. Il n'est pas rare qu'on dise à des travailleurs qu'à titre d'entrepreneurs autonomes, ils n'ont pas droit aux divers avantages et mesures de protection, prévus par la loi ou autres, alors qu'en fait, une analyse basée sur les critères juridiques des circonstances entourant leur travail révélerait qu'ils sont bel et bien des salariés.

Dans le cas de Ginette, la transformation de son statut de salariée à autonome signifie que, si elle faisait partie d'une unité de négociation collective alors qu'elle était salariée, il est probable qu'elle en soit exclue en tant que travailleuse autonome. Elle perd donc toute garantie quant au salaire, aux conditions de travail et aux avantages assurés par la convention collective qui régissait jusque là ses relations de travail. En outre, il n'est pas certain qu'elle puisse se prévaloir des mesures de protection offertes aux termes du *Code canadien du travail*, Partie III, lesquelles visent les travailleurs qui œuvrent dans les secteurs de

compétence fédérale (comme les télécommunications) et ne sont pas couverts par une convention collective. Bien que les arbitres tentent de plus en plus de rendre les mesures de protection des normes d'emploi accessibles aux travailleurs qui, financièrement, dépendent de leurs « clients » et ne correspondent pas à la définition habituelle de salarié, rien n'est moins sûr. Il est probable que Ginette doive entamer des poursuites judiciaires pour faire valoir son droit à ces mesures de protection. Un tel geste risque cependant de dissuader son « client » de renouveler son contrat. Il s'agit d'un obstacle majeur.

En outre, il est peu probable que Ginette puisse bénéficier de mesures de protection en matière de santé et de sécurité au travail. À moins de souscrire une assurance personnelle, elle ne bénéficierait sans doute d'aucune indemnité en cas de maladie ou d'accident professionnel.

Questions :

- *Les lois visant les travailleurs autonomes et le soutien offert à ces travailleurs sont-ils adéquats?*

- *Sinon, que faudrait-il à des travailleurs comme Ginette Leduc pour réduire leur vulnérabilité dans le cadre du travail autonome et dans le marché du travail en général?*

- *La loi a-t-elle d'autres effets positifs ou négatifs sur le bien-être des travailleurs autonomes?*

Les travailleurs autonomes sont-ils tous des entrepreneurs?

En général, on s'accorde à penser que les travailleurs autonomes sont des entrepreneurs qui ont volontairement troqué la protection juridique et les avantages liés à leur contrat de travail contre l'autonomie, la flexibilité et la probabilité de gains financiers substantiels qu'offrait le travail autonome. Bien que cette description soit parfois exacte, les études révèlent que la réalité est infiniment plus complexe.

En fait, la catégorie des travailleurs autonomes comprend toute une gamme de cas, qui va de personnes comme Ginette, qui sont essentiellement des salariés déguisés puisqu'ils font le même travail que lorsqu'ils étaient salariés, aux entreprises constituées en personne morale, en passant par les professionnels indépendants. Au mieux, certains types de travail autonome rapportent au travailleur un fort degré d'autonomie et de flexibilité et un revenu intéressant; au pire, les travailleurs autonomes sont traités comme des salariés sans pouvoir bénéficier des avantages et des droits associés à ce statut.

En ce qui a trait à la rémunération financière, il semble certainement bien établi qu'une forte proportion de travailleurs autonomes ont un niveau relativement faible de sécurité économique. D'après les données de 2000, 25 p. cent des travailleurs autonomes ont un revenu inférieur à 20 000 $ et 22 p. cent ont un revenu supérieur à 60 000 $. Parmi les femmes exerçant un travail autonome, 47 p. cent ont un revenu de 20 000 $ ou moins, tandis que les hommes exerçant un travail autonome se répartissent beaucoup plus également dans les différentes catégories de revenus[10].

Les travailleurs autonomes sont soit des employeurs qui engagent d'autres employés rémunérés ou sont à leur propre compte, ce qui signifie qu'ils n'engagent personne d'autre. La plupart des travailleurs autonomes (63 p. cent) n'engagent aucun employé. Si on ventile les données sur le travail autonome pour examiner spécifiquement la situation des travailleurs autonomes à leur propre compte, on constate que, contrairement à une idée largement répandue, ces travailleurs sont très mal rémunérés. Parmi les femmes exerçant un travail autonome à leur propre compte sans avoir une entreprise constituée en personne morale, 60 p. cent avaient un revenu inférieur à 20 000 $ en 2000, une proportion qui prend toute son ampleur quand on sait que la majorité des travailleuses autonomes font partie de cette catégorie (à leur propre compte, sans posséder une entreprise constituée en personne morale). Pour de nombreux travailleurs autonomes comme Ginette Leduc, la décision de devenir autonomes entraîne de bien maigres avantages financiers[11].

Revenu annuel moyen des travailleurs autonomes au Canada :
Hommes (autres que de minorités visibles) : 23 882 $
Hommes (de minorités visibles) : 19 941 $
Femmes (de minorités visibles) : 15 641 $
Femmes (autres que de minorités visibles) : 15 314 $[12]

Certains indices démontrent en outre que le niveau de préparation à la retraite des travailleurs autonomes est inférieur à celui des salariés. S'ils continuent dans la même voie, Ginette et son conjoint ont peu de chances d'avoir les moyens de se préparer adéquatement aux défis financiers de la retraite.

Le faux travail salarié

Relativement peu de travailleurs autonomes se conforment au stéréotype de l'entrepreneur. Comme la plupart d'entre eux, Ginette Leduc ressemble plus à une salariée qu'à une entrepreneure. Elle continuera à travailler avec les mêmes collègues qu'avant, à utiliser les

outils et les ressources fournies par son ancien employeur et à suivre les directives de travail de son employeur ou de sa superviseure. De fait, les recherches indiquent que, en ce qui a trait au contrôle du travail, la majorité (67 p. cent) des travailleurs autonomes qui restent fortement liés à leur ancien employeur affirment que le niveau de contrôle exercé par celui-ci sur le contenu de leur travail est le même que lorsqu'ils étaient salariés. Effectivement, 30 p. cent des travailleurs autonomes exercent leurs fonctions soit chez le client, soit en un lieu fourni par les clients[13].

En se fondant sur des données de ce type, certains ont conclu que les travailleurs autonomes qui sont restés fortement liés à leur ancien employeur ressemblent plus à des salariés qu'à des entrepreneurs. Ce type de travail autonome est appelé « emploi déguisé » par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation internationale du Travail (OIT). On parle d'emploi déguisé lorsqu'un employeur traite un travailleur comme un entrepreneur indépendant afin de se décharger des responsabilités et des coûts imputés à l'employeur. Ces responsabilités comprennent notamment la contribution d'employeur à l'assurance-emploi, au Régime de pensions du Canada, au Régime de rentes du Québec et au Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, l'obligation d'informer les travailleurs des risques pour leur santé et leur sécurité, les retenues d'impôt à la source, la reconnaissance de l'agent négociateur choisi par les travailleurs et l'obligation de négocier avec cet agent. Parmi les coûts, mentionnons la contribution de l'employeur aux programmes d'avantages directs et indirects offerts aux employés de la société. De plus en plus d'analystes reconnaissent le chevauchement des salariés et des travailleurs autonomes, ce qui a incité des organisations comme l'OCDE et l'OIT à demander aux pays de surveiller de près la croissance du travail autonome nominal ou déguisé et de concevoir des politiques visant à accorder des mesures de protection sociale et des avantages sociaux à ce segment de la catégorie des travailleurs autonomes.

Questions :

- *Comment faciliter un traitement adéquat des salariés déguisés?*
- *Devrait-on imposer des mesures législatives visant à limiter la liberté des employeurs de congédier leurs travailleurs pour les réembaucher à contrat?*
- *Quelles seraient les conséquences de l'élargissement des mesures de protection du travail et de l'emploi aux salariés déguisés?*

L'admissibilité aux avantages sociaux

De par leur travail, la plupart des travailleurs autonomes et leur famille ne sont pas admissibles aux ensembles d'avantages sociaux complémentaires dont bénéficient la plupart des salariés par l'entremise de leur employeur. Ces avantages comprennent : l'assurance-hospitalisation, les soins de physiothérapie, les soins dentaires, l'assurance-médicaments, les soins de la vue, l'assurance-vie et l'assurance-invalidité. À moins que leur conjoint soit lui-même couvert, ces travailleurs doivent donc souscrire des assurances complémentaires équivalentes à celles que les salariés obtiennent de leur employeur. Avec un revenu de l'ordre de celui de Ginette et de son conjoint, il est impossible de s'offrir un tel ensemble d'avantages sociaux. D'après les analystes, le travail autonome serait plus courant au sein des couples que chez les célibataires parce qu'un conjoint qui occupe un poste salarié régulier fournit le soutien financier de la famille. Mais parfois, comme dans le cas de Ginette et de sa famille, on ne profite même pas d'un ensemble d'avantages sociaux fournis par le conjoint. Plus de 25 p. cent des travailleurs autonomes ont un conjoint qui exerce aussi un travail autonome. De ces couples, 78 p. cent sont partenaires dans la même entreprise. Ce manque de couverture entraîne donc des conséquences pour toute la famille.

Le travail non rémunéré

Il faut insister sur le véritable sacrifice immédiat et à long terme de Ginette pour assurer des soins non rémunérés à ses enfants et à sa mère.

Selon une étude datant de 1998, la valeur du travail non rémunéré au Canada cette année-là était de 12 256 $ par personne. Les femmes consacrent plus de 28 heures par semaine au travail domestique (les hommes en consacrent 17). En 1998, on comptait un milliard d'heures de travail bénévole informel réalisé hors de la maison, une charge évaluée à 10 milliards de dollars. En moyenne, les femmes consacrent plus de temps au travail non rémunéré qu'au marché du travail. L'auteure du rapport indique que seulement 37 p. cent du temps de travail des femmes se déroule dans le marché et, de ce fait, figure dans les statistiques économiques habituelles. Les deux autres tiers (29,7 heures par semaine par personne) étant non rémunérés, ils restent « cachés ». Il semble donc que les femmes assument toujours la part du lion en matière de travail domestique bien que les choses semblent évoluer lentement et qu'on les retrouve de plus en plus dans la main-d'œuvre rémunérée[14].

Questions :

- *Que doit-on faire pour accorder une meilleure place et une juste valeur au travail non rémunéré?*

- *Quelles sont les conséquences de notre refus d'accorder une valeur au travail non rémunéré?*

Le travail à temps partiel

Certains Canadiens travaillent à temps partiel parce qu'ils sont incapables de dénicher un poste à plein temps. D'autres le font afin de mieux gérer leurs responsabilités au sein de la population active, rémunérée ou non. Quelle qu'en soit la raison, les travailleurs à temps partiel sont souvent pénalisés. Par exemple, si la plupart des lois canadiennes sur la main-d'œuvre et l'emploi s'appliquent aussi bien aux salariés à temps plein qu'à temps partiel, les employeurs de toutes les provinces et tous les territoires à l'exception du Québec ont le droit d'accorder à leurs employés à temps partiel des avantages inférieurs à ceux des employés à temps plein, à condition de respecter les normes prescrites par ces lois. Autrement dit, rien n'oblige les employeurs à traiter leurs employés à temps plein et à temps partiel de la même façon. Les travailleurs à temps partiel sont souvent non admissibles aux avantages sociaux complémentaires comme les régimes de soins dentaires, l'assurance-santé complémentaire et les régimes de retraite. En outre, les employés à temps partiel sont exclus des avantages prescrits par certaines lois et politiques sur la main-d'œuvre et l'emploi, directement ou indirectement, en raison d'exigences d'admissibilité basées sur le nombre d'heures de travail. À Terre-Neuve-et-au-Labrador, par exemple, où le droit au congé payé n'est accordé qu'aux personnes ayant travaillé un certain nombre d'heures régulières durant l'année, les travailleurs à temps partiel accumulent souvent un nombre d'heures insuffisant pour avoir droit aux vacances annuelles (bien qu'ils reçoivent quand même une indemnité de vacances)[15].

Questions :

- *Y a-t-il d'autres sujets de préoccupation en matière de réglementation du travail à temps partiel?*

- *Les lois devraient-elles garantir un traitement égal aux employés à temps partiel et à plein temps?*

- *Quelles seraient les conséquences d'un tel changement?*

Résumé

En tant qu'employée à temps partiel dans une grande société sous réglementation fédérale, Ginette bénéficiait de certains avantages, droits et mesures de protection liés à son travail. En devenant travailleuse autonome, elle a perdu plusieurs de ces avantages et mesures de protection. Son choix n'était pas tout à fait volontaire, mais, comme bien d'autres travailleurs, elle appréciait la possibilité d'accroître la flexibilité et l'autonomie de son travail en devenant travailleuse autonome.

D'après les recherches réalisées pour le compte de la Commission du droit, il semble que, si certains apprécient le supplément de flexibilité et d'autonomie, il y a tout de même des coûts à payer, tant pour la personne que pour la société. Tout semble indiquer que, dans bien des cas, le travail autonome ne procure pas nécessairement au travailleur une sécurité financière suffisante pour lui permettre de préparer sa retraite ou d'investir dans les régimes d'avantages sociaux dont il a besoin. De plus, l'inadmissibilité aux avantages sociaux et aux mesures de protection prévus par la loi, comme l'assurance-emploi, les prestations de maternité, l'indemnisation des accidentés du travail et la protection des normes d'emploi cause un grave préjudice à certains travailleurs.

Toutefois, il faut signaler que, pour certaines personnes, le travail autonome offre la possibilité d'atteindre un niveau de satisfaction professionnelle et personnelle plus élevé qu'il ne serait possible dans le cadre d'une relation de travail normale. De même, en retenant les services de travailleurs autonomes, les employeurs peuvent parfois disposer de la main-d'œuvre dont ils ont besoin à un coût moindre, sans avoir les mains liées par une relation de travail à long terme. De telles économies sont parfois cruciales pour la santé financière de l'entreprise.

De même, d'autres formes de travail atypiques, comme le travail à temps partiel, offrent des avantages notables, tant aux employeurs qu'aux employés. Cependant, il semble bien que beaucoup de personnes exerçant un travail atypique retirent peu d'avantages de leur situation; au contraire, elles souffrent de graves difficultés financières et personnelles.

Chapitre 2 — Les employés d'agences de travail temporaire

Le travail temporaire est une autre forme de travail atypique. Il s'agit d'un travail à durée limitée, assorti d'une sécurité minimale ou inexistante quant à la durée de l'emploi. Concernant les droits, les avantages et les mesures de protection liés au travail et à l'emploi, beaucoup de travailleurs temporaires sont considérés comme des travailleurs ou des entrepreneurs autonomes. Leurs préoccupations et leurs problèmes rejoignent donc ceux de Ginette Leduc.

Dans la catégorie des travailleurs temporaires, il existe cependant une sous-catégorie de travailleurs affiliés à des agences de travail temporaire qui vendent de la main-d'œuvre temporaire. Cette sous-catégorie de travailleurs semble particulièrement vulnérable.

Le cas de Catherine O'Donnell — Travailleuse temporaire à l'emploi d'une agence

Catherine O'Donnell, 30 ans, vit à St. John's (Terre-Neuve) avec son conjoint et ses quatre enfants. Son conjoint, Hugh, est pêcheur. Victime d'un accident du travail il y a quelques années, il a eu beaucoup de difficultés à retourner à son emploi à plein temps. Catherine détient un diplôme d'études secondaires et a terminé la première année d'un programme de deux ans en soutien administratif dans un collège communautaire. Depuis cinq ans, elle travaille pour la même agence de placement et, bien qu'elle aimerait trouver un emploi permanent, elle a peu de chances d'en dénicher un actuellement. Le dernier des enfants O'Donnell est gravement handicapé par suite d'un traumatisme de la naissance. Il a besoin de programmes particuliers, d'appareils thérapeutiques et d'autres formes de soutien, ce qui épuise couramment les ressources personnelles et financières de la famille.

Catherine a souvent estimé qu'elle avait de la chance d'avoir un directeur d'agence compréhensif lorsqu'elle se trouvait dans l'impossibilité de prendre un contrat en raison des circonstances familiales. Pour elle, le travail temporaire offre un véritable avantage : celui de pouvoir refuser un contrat à l'occasion, s'il le faut. Toutefois, cette flexibilité comporte un prix : Catherine n'a droit ni aux avantages sociaux complémentaires, ni aux congés de maladie, ni aux vacances payées. De plus, Catherine s'est rendu compte qu'elle était moins bien payée que les employés permanents.

Jusqu'à récemment, Catherine acceptait sans mal le prix de travailler pour une agence de travail temporaire, étant donné la flexibilité qu'elle

et sa famille en retiraient. Depuis sept mois, cependant, elle s'est trouvée mêlée à une pénible bataille judiciaire qui l'a poussée à revoir son opinion sur les avantages du travail temporaire. Catherine a travaillé huit mois d'affilée dans une petite entreprise familiale, où elle était responsable des tâches administratives. Au début, elle adorait l'impression de faire partie de « la famille », de partager avec eux la joie d'obtenir un contrat et la déception d'en perdre un autre. Après quatre mois, cependant, Catherine commençait à trouver injuste de travailler autant d'heures supplémentaires sans rémunération. Lorsqu'elle demanda au propriétaire de l'entreprise de lui payer une partie des heures supplémentaires ou de l'indemniser par des jours de congé, elle fut surprise de sa réaction cinglante. Le propriétaire l'avertit que si elle était incapable de faire le travail, il demanderait qu'on la remplace par une autre « fille ». Catherine expliqua le problème au directeur de l'agence de travail temporaire, qui lui répondit que, en raison de la durée du contrat et du fait que c'est l'entreprise qui lui versait son salaire, cette dernière était son véritable employeur. Catherine n'avait donc plus qu'à déposer une plainte contre l'entreprise auprès de la Division des normes du travail.

Dès le dépôt de sa plainte, Catherine perdit son contrat avec l'entreprise familiale. Depuis, elle a occupé quelques postes à court terme, mais elle soupçonne l'agence de placement de la considérer désormais comme une « chialeuse » et d'hésiter à l'envoyer chez ses meilleurs clients. En outre, pressée non seulement par les ennuis que lui apportent sa plainte et la bataille judiciaire visant à déterminer qui est son véritable employeur, mais aussi par les besoins de sa famille, Catherine estime qu'elle est incapable de travailler à plein temps. Cependant, la situation financière de la famille se complique et le recours à l'aide sociale apparaît comme une possibilité de plus en plus réelle.

Analyse

Les agences de travail temporaire ont un rôle utile à jouer dans l'économie et particulièrement dans le marché du travail. Elles offrent notamment aux entreprises une solution efficace et pratique pour surmonter les difficultés temporaires, en leur fournissant des travailleurs qualifiés et disponibles à brève échéance, à un prix convenu d'avance. L'employeur évite ainsi de consacrer temps et argent à la sélection de candidats, aux entrevues et à l'embauche de personnel supplémentaire. Pour le travailleur, le travail temporaire peut représenter une bonne façon de se familiariser avec différents types d'emplois avant de s'engager dans une carrière. Il peut aussi offrir la flexibilité nécessaire à des gens comme Catherine O'Donnell, pour qui les obligations familiales rendent difficile le travail permanent à temps plein.

Le secteur des agences de travail temporaire

Il semble que les avantages d'embaucher du personnel d'agences de travail temporaire soient tels que ces agences font maintenant partie intégrante du marché du travail. Il est difficile d'estimer la taille de la main-d'œuvre affiliée à ces agences de placement, mais il semble que de 1990 à 1993, il existait environ 1 300 agences de travail temporaire au Canada et que ce secteur, s'il ne s'est pas développé depuis, est à tout le moins resté stable[16]. En outre, un nombre croissant d'employeurs embauchent des travailleurs d'agences de travail temporaire pour des contrats à long terme. Bien que ce type de relation à trois comporte des avantages pour chacune des parties, il entraîne tout de même certains problèmes et risque parfois de mener à des abus.

Même si la jurisprudence en la matière tente de clarifier la loi, les travailleurs ignorent souvent qui est leur véritable employeur. Qui doit veiller à ce que Catherine O'Donnell soit payée pour les heures supplémentaires qu'elle a fournies? L'agence ou le propriétaire de l'entreprise pour laquelle elle exerçait ses tâches? Comme le contrat lie l'agence de travail temporaire et le travailleur, l'entreprise cliente ne devrait avoir aucune obligation contractuelle envers le travailleur. Toutefois, des décisions comme celle intervenue dans l'affaire *Pointe Claire c. Québec (Ministre du Travail)*[17] contestent cette interprétation. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a statué que l'entreprise cliente, et non pas l'agence de placement, devait être considérée comme l'employeur aux termes de la législation sur les rapports de travail au Québec.

En général, pour déterminer qui est le véritable employeur, il faut prendre en compte le but visé par la loi en cause et aussi, dans une certaine mesure, la durée du contrat de travail. Malheureusement, l'incertitude qui entoure la véritable identité de l'employeur risque de défavoriser des travailleurs comme Catherine. Bien que les travailleurs affiliés à une agence de travail temporaire soient bel et bien des salariés et qu'à ce titre, ils aient normalement droit à la protection assurée par la législation sur les normes d'emploi, qui garantit le respect de certaines conditions minimales de travail (bien que ce ne soit pas toujours le cas), ils doivent souvent entamer de longues et parfois coûteuses poursuites pour déterminer qui est leur véritable employeur. Comme dans le cas de Catherine O'Donnell, une telle procédure a parfois des effets extrêmement néfastes sur la relation du travailleur avec ses deux employeurs et accroît davantage sa vulnérabilité dans le marché du travail.

La deuxième difficulté liée au travail temporaire pour le compte d'une agence réside dans l'écart entre les salaires versés aux différents travailleurs de même niveau de qualification qui réalisent des tâches semblables ou équivalentes dans un même établissement. À ce sujet,

les recherches révèlent qu'en moyenne, les travailleurs permanents reçoivent un salaire horaire supérieur à celui des travailleurs temporaires et ce, dans tous les groupes professionnels examinés[18]. Une grande partie de la différence est attribuable à la « majoration », c'est-à-dire à la part de la rémunération de service qui revient à l'agence de placement. En outre, par rapport à leurs homologues permanents et aux autres travailleurs temporaires (non affiliés à une agence), les travailleurs à l'emploi d'agences de travail temporaire ont un accès limité aux avantages complémentaires. En 1995, à peine 8,2 p. cent des travailleurs d'agence de travail temporaire ont déclaré bénéficier d'une assurance-santé complémentaire, contre 64,3 p. cent des travailleurs permanents. Très peu d'entre eux sont admissibles aux congés de maladie payés ou à un régime de soins dentaires[19].

Par ailleurs, même si la flexibilité associée au travail temporaire représente un immense avantage pour certains travailleurs comme Catherine O'Donnell, qui doivent concilier les obligations familiales et professionnelles, en réalité, de nombreux travailleurs d'agences de travail temporaire se sentent pressés d'accepter chaque contrat qu'on leur propose.

La plupart des travailleurs temporaires sont dans cette situation parce qu'ils n'arrivent pas à trouver un emploi permanent. Toutefois, de par la nature des contrats d'emploi temporaire, il est normalement interdit aux travailleurs d'accepter un poste dans une entreprise cliente. En fait, l'entreprise cliente peut embaucher un travailleur de façon permanente à condition de verser une « prime de rachat » à l'agence, prime qui s'avère très efficace pour dissuader les employeurs d'offrir des emplois permanents aux travailleurs temporaires. En outre, les agences disposent d'autres façons d'empêcher leurs clients d'embaucher les travailleurs temporaires à titre permanent. Ce problème concerne tout particulièrement les immigrants, qui travaillent pour des agences de travail temporaire afin d'acquérir l'« expérience canadienne » requise, mais qui ensuite ont de la difficulté à mettre à profit cette expérience canadienne pour obtenir un emploi permanent.

Par ailleurs, les travailleurs d'agences de travail temporaire étant répartis dans de nombreux milieux de travail différents, il leur est pratiquement impossible de se syndiquer. Parfois, des travailleurs temporaires sont couverts par la convention collective en vigueur dans le milieu de travail syndicalisé où ils travaillent. En général, ces travailleurs bénéficient alors de meilleures conditions salariales que leurs homologues non couverts. Toutefois, la majorité des travailleurs temporaires au Canada n'ont aucune convention collective et d'énormes obstacles se posent à la syndicalisation de ces travailleurs.

Enfin, certains avantages sociaux et normes d'emploi sont assortis de critères d'admissibilité basés sur la durée d'emploi, critères que les employés d'agences de travail temporaire n'arrivent pas à atteindre.

Parmi ces avantages et normes, mentionnons le paiement des jours fériés, les vacances, les avis de cessation d'emploi et le droit à l'indemnité de départ. Les lois sur les régimes de retraite obligent les régimes de retraite complémentaires à céder les prestations aux membres des régimes de retraite des employés uniquement après une période maximale prescrite, normalement deux ans. Ainsi, plusieurs travailleurs temporaires n'ont aucune protection juridique contre la perte de leurs prestations de retraite à la fin de leur emploi[20]. En outre, les règles d'admissibilité aux régimes de retraite et d'invalidité gouvernementaux et au programme national d'assurance-emploi excluent de fait plusieurs travailleurs temporaires du droit aux prestations.

Questions :

- *La loi répond-elle adéquatement aux problèmes associés au travail temporaire pour le compte d'une agence?*
- *Sinon, que faut-il changer?*
- *Outre ceux qui sont décrits ci-dessus, y a-t-il d'autres problèmes qui touchent les travailleurs d'agences de travail temporaire?*

Résumé

Le travail temporaire pour le compte d'une agence de placement comporte de nombreux avantages, tant pour les employeurs que pour les travailleurs. Toutefois, il crée aussi une série de conditions de travail qui entraînent souvent des préjudices et une grande vulnérabilité. La relation de travail triangulaire entre l'agence, l'entreprise cliente et le travailleur génère de l'incertitude quant aux responsabilités de chacun face à l'emploi. Le salaire versé aux travailleurs d'agences de travail temporaire est généralement inférieur à celui des employés permanents, les avantages sociaux et les possibilités de syndicalisation sont rares et les conditions de travail sont souvent moins qu'idéales. De plus, les agences de travail temporaire empêchent de fait leurs travailleurs d'obtenir un emploi permanent dans plusieurs des entreprises clientes. Ainsi, bien qu'on ne puisse qualifier de vulnérables tous les travailleurs d'agences de travail temporaire, il est clair que plusieurs ont besoin qu'on améliore les mesures qui les protègent.

Chapitre 3 — Les travailleurs à faible revenu et marginalisés

Plus que les autres travailleurs, les travailleurs marginalisés risquent d'être mal rémunérés, de travailler dans des conditions médiocres ou dangereuses, de n'avoir droit à aucun avantage social ou presque et d'avoir des heures de travail insuffisantes, une mobilité professionnelle limitée et une sécurité d'emploi négligeable. Parmi les travailleurs les plus susceptibles d'être marginalisés, mentionnons les jeunes travailleurs, les travailleurs issus de minorités visibles, les mères de famille monoparentale, les travailleurs atteints d'incapacité et les travailleurs peu instruits. Plusieurs de ces travailleurs sont dans une situation d'emploi traditionnelle et devraient théoriquement être admissibles aux avantages sociaux, aux droits et aux mesures de protection prévus par la loi. Dans les faits, cela n'est pas toujours le cas.

Le cas de Kuc et Samuel Yaul — Jeunes travailleurs réfugiés

Samuel et Kuc Yaul, âgés respectivement de 20 et 17 ans, sont originaires du Soudan. En 1999, leur père, leur mère et leur sœur ont été abattus par les soldats du gouvernement. Samuel, Kuc et leurs jeunes frère et sœur ont fui le Soudan pour regagner un camp de réfugiés au Kenya. En 2002, Samuel et Kuc ont eu la possibilité d'immigrer à Lethbridge (Alberta) en tant que réfugiés, les deux plus jeunes vivent toujours au Kenya.

À cause de l'ampleur du conflit au Soudan et de la pauvreté qui y règne, aucun des deux n'a eu la chance de fréquenter longtemps l'école. Cependant, les deux frères n'ont pas peur de travailler et sont extrêmement intéressés à poursuivre leur éducation. Ils aimeraient s'instruire davantage et recevoir une formation dans le domaine de l'informatique. Ils ont suivi un cours de base d'anglais langue seconde.

Actuellement, Samuel et Kuc occupent deux emplois chacun. Le jour, ils garnissent les tablettes d'une succursale d'un grand détaillant, à Lethbridge. Pour ce travail, ils gagnent 5,90 $ l'heure, soit le salaire minimum. Le soir, ils sont nettoyeurs de bureau et gagnent 6,90 $ l'heure.

Il s'agit d'un travail exigeant et physiquement épuisant, mais les deux hommes s'estiment heureux de l'avoir. Il y a un an, Samuel a frôlé la mise à pied après avoir accepté de rencontrer un représentant syndical pour discuter d'une campagne de recrutement syndical.

À l'époque, il croyait qu'il serait utile d'avoir quelqu'un pour parler au nom des travailleurs. Il sait qu'au Canada, il est illégal de faire des heures supplémentaires sans être payé. Pourtant, les associés manutentionnaires restent souvent après les heures normales de travail pour plier les boîtes et répondre aux demandes spéciales de la direction, sans rémunération supplémentaire. Alors, lorsqu'on l'a interpellé à la sortie du magasin l'année dernière pour lui parler de son travail et de la possibilité d'obtenir de l'aide, il a accepté d'en discuter. Après cet incident, son superviseur l'a fait venir dans son bureau pour l'avertir que, s'il poursuivait dans cette voie, il serait congédié, tout comme son frère. Durant les quelques semaines suivant la rencontre, Kuc et Samuel ont subi une réduction de leur quart de travail.

Après avoir travaillé pendant un an et demi selon un horaire chargé et irrégulier, Samuel et Kuc ont enfin réussi à obtenir un horaire régulier de jour, ce qui leur a permis de prendre un emploi à temps partiel dans une société de nettoyage de bureaux. Ce travail leur rapporte seulement un dollar l'heure de plus que leur travail au magasin, mais Kuc et Samuel estiment que le fait de pouvoir cumuler deux emplois représente un immense progrès, puisque maintenant, ils arrivent parfois à envoyer de l'argent à leurs frère et sœur au Kenya.

Le travail de nettoyage est très occasionnel. On fait appel à Kuc et à Samuel uniquement si l'un des travailleurs réguliers est malade ou ne peut se rendre au travail pour une raison quelconque. On ne les prévient pas d'avance, mais on s'attend à ce qu'ils viennent travailler immédiatement lorsqu'on les appelle, de sorte que Kuc et Samuel ne planifient jamais d'activités pour la soirée afin d'être prêts à aller travailler si on a besoin d'eux.

Tout comme le travail qu'ils font au magasin, le travail de nettoyage exige beaucoup au niveau physique. Les deux hommes travaillent à un rythme impitoyable pendant cinq heures, puis rentrent à leur petit trois pièces pour se reposer de leurs quelque treize à quinze heures de travail. Dernièrement, ils ont eu des problèmes inquiétants avec le propriétaire de l'entreprise. À plusieurs reprises, celui-ci a déclaré qu'ils ne faisaient pas assez bien leur travail. Le mois dernier, il a amputé chacun de leurs chèques de paie de 100 $, prétextant qu'ils n'avaient pas effectué leur travail correctement.

Samuel a eu de graves problèmes de dos et commence à se demander s'il pourrait continuer un travail aussi exigeant au niveau physique. Avec Kuc, il a envisagé la possibilité de partager un seul emploi de nettoyage afin de profiter d'un soir de repos sur deux. Toutefois, cette solution rendrait leur situation financière précaire. Pour le moment, ils gardent donc les deux emplois, mais, de plus en plus, ils souhaitent s'instruire et se trouver un autre travail.

Analyse

En tant que jeunes travailleurs, Kuc et Samuel rencontrent les mêmes obstacles que bien d'autres jeunes nouvellement arrivés dans le marché du travail. Pour eux, toutefois, s'ajoutent l'obstacle de la langue, leur appartenance à une minorité raciale, les maux de dos de Samuel et leur faible niveau d'instruction. Samuel et Kuc se voient également empêchés de participer à une campagne de recrutement syndical. Tous ces facteurs contribuent à marginaliser leur position au sein de la population active.

La faible rémunération

Une des principales caractéristiques du travail marginalisé est la faible rémunération. La loi oblige les employeurs à donner aux travailleurs un salaire minimum, qui varie d'une province à l'autre. Dans l'ensemble, à tout moment, environ 4,6 p. cent des salariés canadiens travaillent au salaire minimum. La plupart (60 p. cent) travaillent à temps partiel. Cependant, 2,4 p. cent des salariés canadiens travaillent à plein temps et gagnent le salaire minimum. Cette proportion, qui peut sembler négligeable, représente tout de même près d'un quart de million de travailleurs. Le fait de travailler à temps plein pour un salaire minimum peut ou non entraîner des difficultés financières, dépendant des autres sources de revenu de la personne et du revenu des membres de sa famille. Environ 15 p. cent des travailleurs qui gagnent le salaire minimum (soit près de 126 000 Canadiens), sont des personnes seules ou des chefs de famille monoparentale[21].

Le nombre de travailleurs qui gagnent le salaire minimum est faible comparé au nombre de travailleurs considérés à faible revenu. On estime à deux millions le nombre de travailleurs canadiens adultes qui gagnent moins de 10 $ l'heure[22]. Près des deux tiers des travailleurs à faible revenu sont des femmes. Pour environ le tiers de ces personnes, leur salaire est le seul revenu de la famille, ce qui signifie qu'environ 667 000 travailleurs, dont une majorité de femmes, essaient de subvenir aux besoins de leur famille avec un salaire inférieur à 10 $ l'heure[23]. Tout porte à croire que ces personnes vivent dans des conditions d'extrême pauvreté.

Valoriser le travail

On peut se demander pourquoi s'acharner à conserver un travail mal rémunéré ou précaire au lieu d'avoir recours à l'aide sociale. Au moins, en tant que bénéficiaire de l'aide sociale, on a droit à une assurance-santé complémentaire qui contribue au coût des soins

dentaires et des médicaments. La plupart des travailleurs à faible revenu et marginalisés ne peuvent se prévaloir d'un tel droit, sauf au Québec. Les politiques posent d'autres obstacles aux travailleurs désireux de se sortir d'une situation de travail à faible revenu. La récupération fiscale, par exemple, vient décourager tout effort visant à augmenter son revenu en grugeant le revenu supplémentaire de différentes façons. En outre, si un autre membre de la famille devient salarié, ses revenus risquent fort d'être absorbés par de nouveaux besoins, comme les frais de garde d'enfants[24].

Questions :

- *Le soutien actuellement offert aux travailleurs à faible revenu (avec ou sans enfants) est-il adéquat?*

- *Sinon, que leur faudrait-il d'autre?*

- *Quelles autres options pourrait-on envisager?*

- *Les travailleurs désireux de recevoir une formation, de trouver un travail décent et de le conserver bénéficient-ils d'un soutien adéquat?*

- *Sinon, que leur faudrait-il d'autre?*

Les conditions d'emploi médiocres

Le travail marginalisé se caractérise par toute une gamme de situations, du refus de payer les heures supplémentaires et les jours fériés, au harcèlement en milieu de travail. Les travailleurs marginalisés se distinguent des autres travailleurs par leur impuissance relative à faire changer ces mauvaises conditions de travail. Plusieurs de ces travailleurs occupent un travail de type traditionnel et devraient donc avoir accès à une vaste gamme d'avantages sociaux et de mesures de protection des conditions de travail et d'emploi, mais cet accès leur est souvent refusé de fait, étant donné qu'ils n'ont aucun contrôle au travail, qu'ils ignorent leurs droits et que les modèles et les pratiques de mise en application et de respect des lois sont parfois périmés et inefficaces.

L'efficacité des mécanismes d'application axés sur les plaintes dépend de la capacité du travailleur ou de son agent négociateur à revendiquer ses droits. Les employés non représentés ont une capacité très limitée à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les violations des normes de travail. En outre, plusieurs travailleurs

ignorent les mesures de protection dont ils disposent. La grande majorité des plaintes relatives aux normes d'emploi sont déposées après le départ du travailleur, ce qui illustre bien la menace de représailles, réelle ou perçue, qui plane sur les employés qui se plaignent de leur emploi sans quitter leur poste. Comme ce fut le cas pour Samuel Yaul, il arrive couramment qu'on avise un travailleur que toute résistance aux conditions de travail ou plainte à cet égard entraînera sa mise à pied. Peu de travailleurs sont prêts à prendre un tel risque. Plusieurs trouvent également la procédure compliquée et intimidante.

À ces problèmes s'ajoute celui de la réduction des dépenses consacrées à la mise en application et à la conformité. À tous les ordres de gouvernement, les compressions budgétaires sont telles que, même en présence d'une volonté et d'un désir d'aider les travailleurs vulnérables, les ressources sont tout simplement insuffisantes pour permettre d'enquêter rapidement sur les plaintes et de résoudre les problèmes. Par conséquent, les procédures de mise en application sont irrégulières et erratiques ce qui pénalise les employeurs consciencieux qui respectent de bon gré les prescriptions de la loi.

Questions :

- *Comment assurer une véritable mise en application des lois actuelles sur le travail?*

- *Existe-t-il d'autres systèmes de mise en application et de conformité éventuellement plus efficaces dans le cas des travailleurs marginalisés?*

Les jeunes travailleurs

Les jeunes manifestent une grande anxiété face à leur situation de travail. Plusieurs se sentent exploités et impuissants à dénoncer le mépris de leurs droits et les pressions exercées par leurs employeurs. Ils ne se sentent pas en sécurité au travail; plusieurs ont déjà subi un accident du travail ou connaissent quelqu'un à qui c'est arrivé. Souvent, ils ignorent leurs droits; quand ils les connaissent, ils se sentent incapables d'en imposer le respect.

Dans certaines provinces, la législation sur les droits de la personne n'offre aucune protection aux jeunes de moins de 18 ans. En outre, dans certaines provinces, la loi sur le salaire minimum permet aux employeurs de donner un salaire inférieur aux travailleurs étudiants qu'aux autres travailleurs. Sur ce point, les arguments sont contradictoires. Toutefois, comme le savent Samuel et Kuc, il n'est pas

Extrait du journal de travail d'une jeune travailleuse :

[TRADUCTION]

« Au départ, je croyais qu'un emploi à temps partiel m'apporterait une excellente expérience d'apprentissage. À mon grand étonnement, rien ne s'est passé comme je l'avais prévu. À 16 ans, j'occupais deux emplois afin de gagner assez d'argent pour couvrir mes frais de scolarité, mes comptes, mes animaux de compagnie, etc. Je travaillais tous les jours, parfois douze heures d'affilée sans pause. Mon salaire restait figé à 6,40 $ l'heure, aucune augmentation en vue. De nos jours, beaucoup d'emplois à temps partiel ne sont plus vraiment à temps partiel. Les adolescents gaspillent les meilleures années de leur vie sociale, deviennent malades ou stressés et, souvent, se blessent gravement. Je crois qu'il est temps d'imposer le plein respect des droits des jeunes et de la personne. Pourquoi être privés de notre identité humaine parce que nous sommes jeunes? Nous ne sommes pas des esclaves, mais des personnes. Il est temps de commencer à nous traiter avec un minimum de respect[27]. »

rare qu'on omette complètement de payer les jeunes travailleurs pour le travail qu'ils ont accompli. Beaucoup de jeunes sont aussi aux prises avec de longs quarts de travail, l'absence de congés, payés ou non, et d'autres violations des normes d'emploi fondamentales. Même s'ils sont protégés par des lois et des règlements, beaucoup de jeunes travailleurs ne disposent ni des connaissances, ni du pouvoir nécessaires pour réagir lorsqu'ils se trouvent devant le genre de comportement discriminatoire et illégal dont a fait preuve l'employeur de Kuc et Samuel. Ces problèmes sont particulièrement criants pour les jeunes également désavantagés par la pauvreté, le manque de soutien familial, la langue ou l'incapacité.

Plusieurs provinces ont lancé de vastes campagnes d'information à l'intention des jeunes travailleurs, afin de leur expliquer leurs droits au travail sécuritaire. Cependant, comme le mentionne un jeune travailleur, la solution au problème ne réside pas uniquement dans l'éducation des jeunes travailleurs; il faut aussi diffuser largement l'information auprès des employeurs et appliquer de façon plus rigoureuse les normes d'hygiène et de sécurité au travail[26].

Questions :

- *Que peut-on faire pour améliorer les conditions d'emploi médiocres et dangereuses des jeunes travailleurs?*
- *Quelles sont les meilleures façons de prévenir les accidents et les blessures au travail?*
- *Que faudrait-il changer pour améliorer le monde du travail pour les jeunes?*

Les immigrants et les réfugiés issus de minorités visibles

Samuel et Kuc appartiennent aussi à un autre groupe au sein duquel on retrouve une forte vulnérabilité dans le monde du travail : les immigrants et les réfugiés issus de minorités visibles. Plusieurs études ont montré que, dans les années 1980 et 1990, les travailleurs immigrants de couleur ont eu plus de difficulté à combler le fossé qui les sépare des travailleurs nés au Canada en matière d'emploi que les générations d'immigrants précédentes[28].

Il ne fait nul doute que la langue fait partie des problèmes qu'ils rencontrent. On peut aussi mettre en cause la discrimination basée sur l'origine ethnique ou la race. La législation relative aux droits de la personne interdit la discrimination de façon générale, tandis que celle qui régit la rémunération et l'équité en matière d'emploi prévoit des

droits et des obligations spécifiques qui visent exclusivement l'emploi. Aux termes de la législation fédérale et provinciale sur les droits de la personne, les travailleurs dans la situation de Samuel et Kuc doivent porter plainte contre leur employeur s'ils estiment avoir été victimes de discrimination. Ce type de système axé sur les plaintes a fait l'objet de critiques en raison de son inefficacité. Les travailleurs dans cette situation sont particulièrement sensibles aux obstacles qui les empêchent de porter plainte.

La législation sur l'équité en matière d'emploi a été conçue pour régler le problème de la discrimination systémique et de la représentation de quatre segments historiquement défavorisés de la population active : les Autochtones, les femmes, les personnes atteintes d'incapacité et les personnes de minorités visibles. Elle oblige l'employeur à définir et à éliminer les obstacles à l'emploi et à prendre des mesures pour garantir une représentation adéquate des personnes qualifiées membres des groupes désignés au sein de leur main-d'œuvre. Au Canada, la seule loi sur l'équité en matière d'emploi relève du gouvernement fédéral et s'applique uniquement aux sociétés de la Couronne et aux sociétés sous réglementation fédérale qui emploient au moins 100 personnes. Cette loi ne vise donc aucune des deux sociétés pour lesquelles travaillent les frères Yaul.

Questions :

- *Existe-t-il actuellement des programmes, des lois et des politiques pour aider les immigrants et les réfugiés à obtenir une formation et un travail décent?*

- *Quels changements faudrait-il apporter?*

Les travailleurs atteints d'incapacité

Au cours de leur vie active (de 15 à 64 ans), les personnes atteintes d'incapacité risquent deux fois plus que les autres d'avoir des revenus insuffisants (26,6 p. cent contre 13,9 p. cent)[35]. Le simple fait de trouver et de conserver un emploi est déjà un défi : le taux d'emploi des personnes atteintes d'incapacité est de 45,7 p. cent chez les jeunes, passe à 51,2 p. cent chez les travailleurs au cœur de leur vie active, pour chuter à 27,3 p. cent chez les personnes plus âgées. Ces taux sont tous de beaucoup inférieurs aux taux d'emploi des personnes sans incapacité[36].

Une fois qu'ils ont déniché un emploi, les personnes atteintes d'incapacité doivent souvent lutter pour qu'on leur fournisse des moyens physiques adéquats pour accomplir leur travail

[TRADUCTION]

« L'an dernier, Jen, une de mes amies, a été victime de menaces au travail. Elle travaillait comme caissière dans une épicerie et n'avait que seize ans. Un soir, vers huit heures, durant l'un de ses quarts réguliers de travail, un homme est entré, pour acheter de la nourriture, bien sûr. Il est venu auprès d'elle, a mis sa main dans sa poche et a dit à Jen qu'il était armé et qu'il la descendrait si elle ne lui donnait pas le contenu de la caisse.

Évidemment, Jen a obéi. Elle a déposé tout l'argent de la caisse dans des sacs d'épicerie et l'a donné à l'homme, qui s'est enfui. Les responsables du magasin ont appelé la police, mais on n'a jamais retrouvé le voleur.

[...]Ce qui me déconcerte dans cette affaire, c'est que Jen a dû retourner travailler deux jours plus tard. Bien sûr, les gens lui ont demandé si ça allait, mais c'était insensé de retourner si rapidement au travail. Jen aurait dû bénéficier de quelques semaines de congé. À sa place, je serais encore complètement ébranlée. Qui sait, ça pourrait se reproduire. Cet homme reviendrait peut-être parce qu'il s'en était bien tiré la fois précédente. On pourrait au moins prendre certaines mesures de sécurité autour du magasin. Je me suis toujours demandé pourquoi on n'avait rien fait pour assurer la sécurité de Jen et pourquoi personne ne l'a aidée ou invitée à parler de cette horrible expérience[illegible].

En 1996, le revenu d'emploi moyen des immigrants arrivés au Canada entre 1986 et 1990 était de 18 p. cent inférieur que celui des non immigrants. Dans le cas des immigrants arrivés après 1990, la différence était de 36 p. cent. Chez les immigrants récents et les réfugiés, le taux de pauvreté était plus du double de celui des résidents canadiens nés au pays.
Selon Statistique Canada, en 2000, le taux de faibles revenus chez les nouveaux immigrants était de 35 p. cent, soit presque le double du taux moyen de l'ensemble des régions métropolitaines.
En moyenne, les membres de minorités visibles qui travaillaient à plein temps toute l'année gagnaient 14 p. cent de moins que l'ensemble des autres travailleurs. Dans les années 1990, le revenu des immigrants issus de minorités visibles au Canada était beaucoup moindre, s'établissant en moyenne à un peu plus de 15 000 $.

« D'un point de vue socio-économique, il ne fait aucun doute qu'il est préférable pour l'économie canadienne dans son ensemble d'aider les gens à ne pas dépendre de l'aide sociale et à obtenir un emploi lucratif [...] Tant l'expérience que la recherche semblent indiquer qu'une main-d'œuvre diversifiée, où interagissent des employés qualifiés dont l'expérience, les compétences et les antécédents culturels sont diversifiés, surclasse souvent un effectif homogène. »

convenablement. Bien que la législation en matière de droits de la personne oblige les employeurs à prendre les mesures nécessaires pour fournir des installations convenables aux travailleurs atteints d'incapacité, en réalité, il reste encore beaucoup à faire pour assurer la véritable accessibilité des lieux de travail.

Questions :

- *Le soutien actuellement offert aux personnes atteintes d'incapacité pour obtenir une formation, trouver un emploi décent et le garder est-il adéquat?*

- *Pourrait-on imaginer une formation continue associée aux possibilités d'emploi?*

Les travailleurs peu instruits

Samuel et Kuc ont raison de vouloir poursuivre leurs études et acquérir des compétences spécifiques dans un domaine comme l'informatique. Une personne possédant une éducation de niveau secondaire ou moins est trois fois plus susceptible d'être mal rémunérée qu'un diplômé universitaire[37]. Samuel et Kuc auront cependant du mal à obtenir l'éducation et la formation nécessaires, puis à faire la transition pour travailler dans ce domaine. Ils auront besoin d'un solide soutien social pour se tirer du piège du travail à faible revenu.

Les modifications apportées aux politiques et l'abolition du financement des programmes de perfectionnement des compétences durant les années 1990 ont résulté en une forte réduction de l'aide offerte aux travailleurs à faible revenu, qui désirent obtenir une formation menant à un emploi mieux rémunéré. Les cours de langue ont connu le même sort. En général, la formation et le soutien s'adressent aux personnes sans emploi. Quelques bourses de formation postsecondaire sont disponibles, mais la plupart des personnes qui veulent entreprendre une formation du type de celle que visent Samuel et Kuc doivent obtenir un prêt. Dans un marché d'emploi précaire, la perspective d'avoir à rembourser un prêt substantiel est intimidante.

Questions :

- *Que peut-on faire pour aider les travailleurs peu instruits à obtenir la formation nécessaire pour trouver un travail décent?*

- *Comment les écoles, les collèges et les universités répondent-ils aux besoins des immigrants et des réfugiés?*

Les travailleurs non syndiqués

Samuel se doutait que les travailleurs du magasin seraient mieux traités s'ils étaient syndiqués; les recherches en ce sens confirment cette présomption. Les emplois syndiqués comportent des salaires plus élevés, de meilleurs avantages, une protection sociale améliorée et une plus grande mobilité professionnelle que les autres emplois[40]. En général, s'ils se plaignent des violations de leurs droits au travail, les employés syndiqués sont mieux protégés que les employés non syndiqués contre les représailles de leur employeur.

D'après les recherches, seulement 20 p. cent des travailleurs syndiqués sont mal rémunérés, comparativement à 38 p. cent des travailleurs non syndiqués[41]. En outre, les travailleurs qui étaient syndiqués en 1996 avaient beaucoup plus de chances de grimper dans l'échelle professionnelle que leurs homologues non syndiqués (62 p. cent par rapport à 41 p. cent). De 1996 à 2001, pour les travailleurs qui sont passés du statut de non syndiqués à celui de syndiqués, la probabilité de sortir du carcan du travail à faible revenu était de 64 p. cent[42]. Les travailleurs syndiqués sont presque deux fois plus susceptibles de bénéficier d'un ensemble d'avantages sociaux complémentaires que leurs homologues non syndiqués[43].

Pourtant, malgré les avantages apparents de la syndicalisation, le Canada et les États-Unis ont vu leur taux de syndicalisation chuter au cours des vingt dernières années. Ce phénomène s'explique par plusieurs raisons, notamment : le déclin du secteur manufacturier (où les syndicats ouvriers ont toujours été forts) et l'expansion concomitante du secteur des services (où le taux de syndicalisation est plus faible); le changement des attitudes à l'égard des syndicats; certains employeurs se plaignent du fait que les syndicats poussent les coûts de la main-d'œuvre à la hausse et augmentent la lourdeur et l'inefficacité du processus décisionnel, tandis que certains travailleurs estiment que les syndicats ne font pas assez en contrepartie des cotisations qu'ils exigent. Les nouvelles techniques de gestion du personnel et l'accroissement de la concurrence mondiale sont d'autres facteurs. On met aussi en cause les pratiques de certains géants de la distribution au détail et de la restauration rapide autrement plus agressives que celles dont Samuel Yaul a fait l'expérience.

D'après une étude réalisée en 2004 par Statistique Canada, moins de la moitié des travailleurs canadiens qui occupaient un emploi peu rémunéré en 1996 avait réussi à s'en sortir en 200138. L'éducation est un des facteurs déterminants qui permettent de s'échapper du piège du travail à faible revenu. Les diplômés universitaires sont presque deux fois plus susceptibles d'accéder à l'ascension professionnelle (69 p. cent) que ceux qui possèdent une éducation de niveau secondaire ou moins (38 p. cent)[44].

Questions :

- *Les syndicats ou un autre système de participation des employés sont-ils essentiels à l'amélioration des conditions d'emploi de travailleurs vulnérables?*

- *Si oui, que faut-il changer? Quelles sont les conséquences de tels changements?*

Résumé

Samuel et Kuc Yaul sont deux exemples de travailleurs qui personnifient les multiples volets de la vulnérabilité. En tant que jeunes travailleurs, ils sont plus susceptibles que la moyenne des travailleurs de se trouver dans des conditions de travail médiocres ou dangereuses, de recevoir un salaire dérisoire et d'être victimes de mauvais traitement ou de discrimination au travail. La probabilité de se retrouver dans une telle situation est exacerbée par leur statut de réfugiés et de membres d'une minorité visible. Si on ajoute à tout cela des facteurs comme la langue, leur faible niveau de scolarité et l'absence de syndicat dans les secteurs où ils travaillent, les frères Yaul se retrouvent dans une bien piètre position au sein du marché du travail.

Chapitre 4 —
Les travailleurs dépréciés

Les personnes dont le travail est perçu comme ayant une faible valeur morale ou sociale sont souvent extrêmement vulnérables aux conditions de travail médiocres. Par exemple, les travailleurs de l'industrie du sexe (prostitution et danse nue) sont souvent exposés à un fort niveau d'exploitation et de violence dans le cadre de leur travail. Cependant, en raison du cadre juridique qui entoure ce travail et des attitudes de la société, nombre de ces travailleurs sont impuissants à faire quoi que ce soit pour changer leurs conditions de travail. Cette situation réclame qu'on y porte attention. De plus, la décision que prennent certaines personnes d'exercer ce type de travail soulève des questions fondamentales quant aux autres options qui existent dans les milieux à faibles revenus. Bien que la décision d'opter pour un travail de danseuse nue ou tout autre type de travail déprécié peut être influencée par le nombre restreint de possibilités qui s'offrent à la personne dans le marché du travail, elle n'est en aucun cas déterminée par ces conditions. Certaines personnes choisissent de devenir effeuilleuses parce qu'elles aiment ce travail.

Le cas de Safa Peshtar — Danseuse nue

Safa est une femme de 26 ans qui vit seule avec ses deux enfants. En raison d'un problème d'apprentissage, Safa a connu énormément de difficultés à l'école. En décrochage scolaire après la 10e année, elle est partie pour Winnipeg, où elle a occupé une série d'emplois de serveuse, de vendeuse et de femme de ménage. À 20 ans, elle a épousé Roger, avec qui elle a eu deux enfants. Safa espérait rester à la maison pour s'occuper des enfants jusqu'à ce qu'ils commencent l'école, mais elle a dû revoir ses plans lorsqu'elle et Roger se sont séparés. Après un mois de tentatives pour trouver un meilleur emploi, Safa a repris son travail de serveuse dans un restaurant-bar local. Elle gagnait le salaire minimum plus les pourboires, mais c'était insuffisant pour subvenir à ses besoins et à ceux de ses deux enfants.

Au moment où elle envisageait de faire appel au système d'aide sociale, Safa a rencontré Pascale, une amie d'école. Comme Pascale et sa fille de deux ans avaient besoin d'un toit, Safa leur a proposé de partager sa petite maison, ce qui lui permettait de réduire son loyer. Pascale travaillait comme danseuse nue dans un cabaret chic de Winnipeg. Elle offrit à Safa de l'aider à obtenir un poste de danseuse au même endroit. D'abord hésitante à faire un travail que ses parents condamneraient certainement, Safa fut étonnée de constater que le

travail n'était pas si déplaisant qu'elle l'aurait cru. En fait, elle en appréciait vraiment certains aspects et la hausse de revenus l'aidait réellement à joindre les deux bouts. Safa et Pascale organisaient leurs horaires de sorte qu'une des deux soit toujours libre pour s'occuper des enfants pendant que l'autre travaillait au cabaret. Cet arrangement convenait bien aux deux femmes, qui se faisaient mutuellement confiance pour la garde des enfants.

Un jour, Safa s'est blessée en dansant sur la scène du cabaret. En glissant sur une flaque d'eau, elle s'est fracturée la jambe. Sa fracture était grave et nécessitait une opération et une longue période de rétablissement. C'est à ce moment que la routine bien rodée que Safa et Pascale avaient mise en place a été bousculée. Safa, incapable de danser, avait besoin de beaucoup d'aide à s'occuper des enfants et de la maison et se déplacer pour ses rendez-vous avec l'avocat, les médecins, les enseignants, etc. Elle souffrait beaucoup et était devenue colérique et irritable. Elle acceptait mal de s'occuper de la fille de Pascale pendant que cette dernière travaillait et trouvait extrêmement difficile de garder les trois enfants. Finalement, Pascale et sa fille ont quitté la maison et Safa a dû essayer tant bien que mal de se débrouiller avec ses deux enfants, ses problèmes de santé et les difficultés financières supplémentaires engendrées par l'absence de colocataire ou de conjoint. À travers tout cela, les paroles dérisoires de l'infirmière de la salle d'urgence lui revenaient sans cesse à l'esprit : « Évidemment, si vous n'aviez pas décidé de vous pavaner sur une scène mouillée vêtue seulement de talons hauts, vous ne seriez pas aussi souffrante, n'est-ce pas? »

Analyse

Les défis de la monoparentalité et du travail à faible revenu

Safa a constaté la difficulté, pour une travailleuse à faible revenu, de prendre soin de sa famille et de subvenir à ses besoins avec les ressources disponibles. Beaucoup de mères de famille monoparentale ont du mal à dénicher un emploi stable et, quand elles en trouvent un, sont exposées à des conditions de travail médiocres, un salaire dérisoire, un temps de déplacement excessivement long et l'absence d'avantages sociaux. En plus, il est difficile de trouver des services de garde d'enfants convenables lorsque les horaires de travail sortent du cadre du 9 à 5, comme dans le cas des postes fractionnés, du travail sur demande, du travail de nuit et des heures supplémentaires. L'absence d'un deuxième gagne-pain pose un réel problème pour ces familles. Souvent, la mère de famille monoparentale se voit obligée de diminuer

ses heures de travail ou de travailler près de l'école. En tant que mère de famille monoparentale atteinte d'incapacité, Safa disposait d'un choix d'emplois restreint. Même les pourboires qui s'ajoutaient à son salaire minimum de serveuse ne suffisaient pas pour subvenir aux besoins de sa famille.

Comme nous l'avons mentionné, les personnes qui choisissent de danser dans les cabarets ne le font pas nécessairement dans des circonstances aussi difficiles. Pour plusieurs, la décision de devenir danseuse nue ne dépend pas aussi fortement de facteurs économiques que dans le cas de Safa. Toutefois, comme le choix limité confine de nombreuses femmes à des emplois qu'elles n'auraient pas nécessairement choisis dans un autre contexte, il nous semble utile d'examiner s'il existe des mesures de soutien et des programmes adéquats susceptibles d'aider des femmes comme Safa à obtenir une formation menant à de nouveaux choix de carrière. N'oublions pas que tous les travailleurs et travailleuses dont le gagne-pain dépend de leur force physique et de leur jeunesse auront besoin de ce genre de programme à un moment de leur carrière.

La formation et les programmes de développement des compétences

On a observé qu'au moment où les programmes publics ont été modifiés ou abolis par la vague de l'économie de marché des années 1990, les possibilités de formation offertes aux femmes ont aussi pratiquement disparu[44]. Aujourd'hui, un grand nombre de femmes à faible revenu ne disposent donc plus de l'aide et du soutien nécessaires pour acquérir une formation menant à un emploi mieux rémunéré.

Les connaissances et le vécu concernant la formation et le développement des compétences sont amplement suffisants. Cependant, pour les mettre en pratique, il faudrait d'importants changements de politique.

Les conditions de travail des danseuses nues

Beaucoup de danseuses nues sont régulièrement exposées à diverses conditions de travail qu'on jugerait à peine tolérables, quelques soient les critères. En plus des divers droits que les danseuses doivent payer, plusieurs cabarets imposent des amendes. Des danseuses ont dû payer des amendes (en général de 10 à 20 $ par « infraction ») pour toutes les fautes imaginables, y compris flâner dans le vestiaire, partir durant son quart de travail, consommer de la nourriture venant de l'extérieur, faire usage de drogue et refuser d'effectuer un « super-spécial » ou une danse gratuite. Il semble n'y avoir aucune limite aux raisons invoquées

pour imposer une amende. Une danseuse qui ne paie pas une amende imposée par un cabaret perd le droit d'y travailler[45].

Les danseurs et danseuses nus sont exposés à une multitude de dangers pour leur santé et leur sécurité. Le manque d'hygiène des vestiaires, des toilettes et des autres pièces du cabaret peut entraîner divers problèmes de santé, notamment des éruptions cutanées, des infections et des maladies. La scène de danse est l'un des lieux les plus dangereux. Beaucoup de danseuses ont peur de tomber en dansant, comme c'est arrivé à Safa. La zone de danse comprend aussi certains appareils qui, souvent, sont mal installés et peu hygiéniques.

Par suite de l'apparition de la danse-contact dans les années 1990, les problèmes de santé et de sécurité causés par les interactions avec les clients se sont aggravés. D'aucuns font valoir que la nature du contact physique qui a lieu durant la danse-contact estompe les frontières entre l'effeuillage et la prostitution, ce qui pousse certaines personnes à affirmer que ce type de danse nue est malsain et qu'il faut l'interdire. D'autres, par contre, ne partagent pas cette opinion. Quoi qu'il en soit, plusieurs municipalités ont interdit la danse-contact, mais de nombreux cabarets l'offrent toujours.

En plus du problème particulier de la danse-contact, les danseuses doivent endurer l'incessant harcèlement sexuel et racial qui a lieu dans leur milieu de travail. Depuis l'apparition de la danse aux tables et de la danse-contact, les danseuses s'exécutent à proximité des clients, qui en profitent pour augmenter les contacts physiques avec elles. Les clients pincent, tripotent et caressent les danseuses. Celles-ci essaient parfois de délimiter ce qui est ou n'est pas acceptable pour elles. Toutefois, leur capacité à refuser de façon efficace sans se mettre les clients à dos est parfois restreinte[46]. En outre, les danseuses sont souvent victimes de harcèlement et de propositions indécentes de la part des employés et des propriétaires de cabarets.

Peut-être pour des motifs moraux, la répugnance à l'endroit de la danse nue a sans doute contribué au refus de traiter des nombreux problèmes de protection des droits du travail illustrés par des cas comme celui de Safa Peshtar. Peut-être, croyons-nous, qu'en améliorant les aspects sécuritaires de la danse nue par une réglementation et des mesures d'application appropriées, nous acceptons de fait son existence et en faisons un choix professionnel intéressant. Serait-ce équivalent à participer à l'oppression des femmes? D'autre part, est-il efficace de restreindre le choix en veillant à ce que ce travail demeure dangereux et les travailleuses exploitées? Si la danse nue est là pour rester, que l'on soit ou non d'accord, pourquoi ne pas réagir en se penchant sur les problèmes des travailleurs qui la pratiquent?

Il faut donc se poser la question suivante : pourquoi ne pas traiter la danse nue comme un type de travail au même titre que d'autres et assurer aux danseurs la même protection qu'aux autres travailleurs? En modifiant ainsi la politique, on mettrait l'accent sur la réglementation de l'industrie de la danse nue, et non plus sur les danseurs, au moyen de lois sur les normes d'emploi, les droits de la personne, l'hygiène et la sécurité du travail et l'indemnisation des accidentés du travail, afin de contribuer à améliorer les conditions d'emploi et à protéger les droits.

Des salariés ou des travailleurs autonomes?

En tant que profession, la danse nue a subi certains des mêmes changements que les autres secteurs professionnels depuis vingt ans. Durant la deuxième moitié des années 1970, les effeuilleuses étaient des salariées employées par un établissement en particulier, pour lequel elles devaient exécuter cinq numéros d'effeuillage, d'une durée de quatre chansons chacun, par quart de travail de six heures, contre une rémunération variant de 300 $ à 600 $ la semaine[47]. Cependant, la récession des années 1990 et la hausse du taux de chômage qui l'accompagnait ont eu un effet déstabilisant sur l'ensemble des relations de travail. De nombreuses femmes, en particulier celles qui possédaient un niveau de qualification professionnelle limité, se sont retrouvées dans le secteur des services, à travailler selon des arrangements non traditionnels, accompagné de bas salaires, d'une faible sécurité d'emploi et de conditions de travail médiocres. Les danseuses nues n'ont pas fait exception à cette règle. Depuis les années 1970, plusieurs travailleuses sont passées du statut d'artistes de la scène salariées, disposant d'un revenu garanti, à celui de danseuses autonomes dont le revenu dépend uniquement des danses individuelles qu'elles exécutent pour différents clients[48].

La grande majorité des danseuses qui œuvrent dans l'industrie de la danse érotique sont des indépendantes. Ces travailleuses concluent un accord verbal avec un cabaret, aux termes duquel elles acceptent de verser un droit de bar variant de dix à vingt dollars, de se conformer aux règlements de la maison, de rester dans le bar au moins quatre heures et de présenter de un à cinq numéros, d'une durée de trois chansons chacun, sur scène. En outre, dans certaines régions, les cabarets ont comme politique d'exiger que chaque danseuse verse au bar une partie des sommes qu'elle gagne en dansant pour des particuliers. Parfois, les cabarets obligent aussi les danseuses à participer à des événements spéciaux occasionnels, comme des concours de t-shirt mouillé ou de beauté.

Aux yeux de la plupart des propriétaires et gérants de cabaret, les danseuses et danseurs nus ne sont pas des salariés, mais des travailleurs autonomes. Si c'est exact, les danseuses et danseurs nus ont donc un accès aussi limité aux mesures de protection, aux droits et aux avantages des travailleurs que les autres travailleurs autonomes. En outre, en considérant les danseurs nus comme des entrepreneurs indépendants, les propriétaires de cabaret évitent de payer une série de frais, comme les contributions au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi, les primes d'indemnisation des accidentés du travail et divers autres services et charges sociales. Ainsi, Safa Peshtar aurait de la difficulté à recevoir des services d'aide et des prestations en vertu des lois manitobaines sur l'indemnisation des accidentés du travail, au cours de sa période de rétablissement, à moins d'avoir versé la cotisation intégrale à titre de travailleuse autonome. Cependant, comme dans le cas de certains travailleurs autonomes, on aurait de bonnes raisons de contester le classement de toutes les danseuses nues dans la catégorie des travailleuses autonomes.

En fait, en raison du fort degré de contrôle que les propriétaires exercent sur elles, de nombreuses danseuses autonomes pourraient satisfaire aux critères qui déterminent qu'un travailleur est un salarié. Cependant, une danseuse nue qui se plaint de ses conditions d'emploi, comme tous les autres travailleurs disposant d'un pouvoir de négociation quasi nul, risque non seulement de perdre son poste dans un cabaret en particulier, mais aussi de se voir étiquetée fautrice de troubles et interdite d'accès aux autres cabarets. Qui plus est, le travail des danseuses nues étant déprécié, peu de danseuses seraient prêtes à prendre le risque de s'exposer publiquement en se plaignant de ses conditions de travail.

En fait, les cabarets de danseuses sont des lieux de travail fortement réglementés. Malheureusement, les règlements ont souvent comme effet d'augmenter la vulnérabilité des travailleuses. Les danseuses, récemment renommées « hôtesses de salon de divertissement » risquent des amendes ou même l'emprisonnement si elles n'achètent pas la licence requise. Les règlements de zonage accentuent souvent la concurrence entre les travailleuses et stigmatisent davantage leur travail, ce qui les retient de s'opposer aux conditions de travail qu'on leur impose[49].

Questions :

- *Les danseuses et danseurs nus devraient-ils bénéficier des mêmes mesures de protection, droits et avantages sociaux que les autres employés?*

- *Offre-t-on un soutien adéquat aux danseuses et danseurs qui souhaitent quitter la profession et gagner un salaire décent dans un autre emploi?*

- *Que peut-on faire pour améliorer les conditions de travail des danseuses et danseurs nus?*

Résumé

Pour certaines personnes, la danse nue peut être la meilleure solution lorsque les autres possibilités d'emploi sont relativement inintéressantes. Toutefois, comme dans beaucoup de professions, il y a des personnes qui disposent d'un vaste choix, mais ont choisi la danse parce que ce travail leur plaît et correspond à leurs habiletés. Ces personnes trouvent le travail enrichissant et intéressant, alors que d'autres le trouvent oppressif et dangereux.

En général, toutefois, les danseuses nues doivent s'accommoder de conditions de travail très difficiles. Elles sont exposées à toute une gamme de risques en matière d'hygiène et de sécurité du travail. Elles font face à des violations des normes relatives à l'emploi et aux droits de la personne. Il serait justifié de réclamer que plusieurs, et même la plupart des danseuses nues, aient accès à toute la gamme des mesures de protection du travail et de l'emploi offertes aux autres catégories d'employés. Malheureusement, dans les faits, la précarité du statut d'emploi des danseuses, leur absence de pouvoir en milieu de travail et la dépréciation dont fait l'objet leur travail font que ces travailleuses n'ont pratiquement aucun accès à ces avantages et mesures de protection.

Chapitre 5 —
Le cadre de réglementation

Les quatre études de cas illustrent certaines failles de l'actuel cadre de réglementation qui résultent en un manque de protection et de soutien à l'endroit des travailleurs vulnérables :

(1) Les lois et les politiques sociales n'ont pas suivi les changements que les employeurs ont apportés à la structure des relations de travail et la réalité changeante de la vie des gens ;

(2) Les lois et règlements actuels ne sont pas suffisamment mis en application pour assurer une protection adéquate aux travailleurs ;

(3) Les mesures de soutien offertes aux travailleurs (surtout peu spécialisés) pour les aider à faire la transition d'un travail atypique ou mal rémunéré à un meilleur travail sont inadéquates ;

(4) Les lois et les politiques actuelles ne tiennent pas assez compte des obligations professionnelles non rémunérées.

Comment en sommes-nous arrivés là? Pourquoi le droit ne peut-il assurer un niveau adéquat de soutien et de protection aux travailleurs vulnérables? Dans ce chapitre, nous retraçons l'évolution du cadre de réglementation qui a abouti au mouvement général de déréglementation du marché du travail. Cette tendance pourrait s'avérer un des facteurs importants de l'affaiblissement de la protection et du soutien offerts aux travailleurs vulnérables.

De la réglementation active à la déréglementation passive

Pour comprendre comment certaines catégories de travailleurs se sont retrouvées dépourvues d'un niveau adéquat de protection juridique, il faut situer la réglementation du travail dans son contexte historique. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1970, la portée des règlements visant le marché du travail s'est élargie au rythme de la croissance économique[50]. La place croissante occupée par les syndicats et la négociation collective, de

même que l'expansion du secteur public, un secteur à salaires élevés, ont contribué à améliorer le revenu et la sécurité financière de millions de travailleurs. Des lois sont entrées en vigueur pour faire profiter les travailleurs non syndiqués des gains obtenus par les syndicats. On a signalé qu'à certains égards, les lois et les politiques de cette époque étaient progressistes et égalitaires et ont amélioré la sécurité financière et l'égalité de certains groupes de travailleurs, principalement ceux qui occupaient un emploi régulier. De nouvelles lois ont obligé les employeurs à payer les heures supplémentaires, imposé un salaire minimum, établi l'indemnisation hors faute des accidentés du travail et réglementé les conditions d'hygiène et de sécurité au travail, sans compter les nombreuses autres mesures conçues pour protéger les travailleurs.

Toutefois, au milieu des années 1970, le climat économique et politique a changé. L'ampleur des profits industriels et commerciaux, qui avaient financé les exigences des travailleurs et des collectivités de l'après-guerre, s'est réduite. Par suite de la concurrence croissante exercée par les marchés étrangers jouissant de coûts de production moindres et des demandes d'un meilleur traitement au travail de la part d'une main-d'œuvre plus puissante et sûre d'elle-même que jamais, les entreprises ont cherché des moyens d'éviter les coûts associés au contrat de travail standard, fortement réglementé, en créant de nouveaux arrangements moins coûteux. De plus en plus, les employeurs ont fait appel à des stratégies visant à augmenter leur flexibilité quant à la gestion des coûts de main-d'œuvre. C'est alors qu'on a vu augmenter le recours à la sous-traitance et aux types de travail atypiques, dans le but de réduire le personnel de base.

Cette période de bouleversements et de changements s'est soldée par un mouvement général vers la déréglementation du marché du travail. Plusieurs estimaient que la structure réglementaire d'après-guerre était devenue un obstacle à la croissance économique et à la prospérité, car elle imposait des exigences excessives aux employeurs, qui devaient accorder à leurs travailleurs des indemnités supérieures aux taux concurrentiels. On s'inquiétait (et on s'inquiète toujours, dans une certaine mesure) du fait que, si les coûts à débourser pour protéger et indemniser les travailleurs devenaient excessifs, les employeurs ne pourraient résister à la pression et déplaceraient leurs installations vers des pays où les coûts de production sont moindres. La fuite de capitaux, ou la menace de fuite de capitaux, a forcé l'État à « déréglementer » le marché du travail.

D'aucuns estiment que la déréglementation réclamée pour accroître la compétitivité prend à la fois une forme active et passive[51]. Comme exemple de déréglementation ouverte ou active au Canada, on mentionne les modifications apportées en 2000 à la loi ontarienne qui

ont augmenté le nombre d'heures que les employés peuvent travailler par semaine et qui ont permis aux employeurs « d'établir une moyenne » des heures supplémentaires, ce qui a pour effet de réduire le droit des employés à une rémunération des heures supplémentaires.

Même si des tentatives flagrantes de réduction du niveau de protection du marché du travail attirent davantage l'attention, on signale que la déréglementation passive du marché du travail peut, en fait, avoir une incidence plus importante pour les travailleurs. La déréglementation passive résulte de l'incapacité de modifier le droit sur la main-d'œuvre et l'emploi pour refléter les changements de l'économie et de la nature et l'organisation du travail. Un exemple classique est l'incapacité de hausser le salaire minimum alors que le coût de la vie augmente, de sorte que sa valeur réelle diminue au fil du temps. Ou encore l'incapacité de modifier le droit du travail pour refléter le nombre croissant de personnes qui travaillent selon des arrangements atypiques et sont dépourvus de protection. Enfin, la déréglementation peut aussi résulter de l'incapacité de mettre les lois en application. C'est ce qui arrive quand on réduit les ressources affectées à la mise en application des lois et des règlements existants en matière de main-d'œuvre et d'emploi.

Il est donc possible que les changements socioéconomiques survenus au cours des trois ou quatre dernières décennies aient entraîné un bouleversement des attitudes et des valeurs quant au rôle que devrait jouer la réglementation du travail et de l'emploi. Traditionnellement, les politiques sur le travail et l'emploi visaient à modifier l'équilibre des pouvoirs du travailleur et de l'employeur, à redistribuer les risques et les ressources entre les travailleurs et à établir les modalités de base du travail. On considérait les lois sur la main-d'œuvre et l'emploi comme un moyen de faire en sorte que le contrat de travail assure l'équité et interdise l'exploitation. Au fur et à mesure que les inquiétudes quant à la profitabilité et la compétitivité des entreprises dans le marché mondial s'accaparent une place de choix dans la formulation des politiques et des règlements en matière de travail et d'emploi, la raison d'être de la réglementation est remise en question et même remplacée. Il est donc possible que la réglementation du travail et de l'emploi ait perdu son rôle premier et passe à celui de faciliter l'utilisation efficace du capital humain. En outre, il est possible que les quatre protagonistes de nos études de cas représentent des groupes de travailleurs qui souffrent des conséquences de ce changement d'attitude.

Le changement d'attitude quant au rôle que devrait jouer la réglementation du travail et de l'emploi s'articule autour de certains principes et hypothèses qui méritent qu'on s'y attarde.

Les coûts d'efficacité de la protection des travailleurs

Un des grands principes qui sous-tendent le mouvement vers la déréglementation stipule que toute intervention de l'État, sous forme d'exigences réglementaires onéreuses et coûteuses dans le but de promouvoir le bien-être des travailleurs réduit la compétitivité et l'efficacité, ce qui entraîne des pertes d'emplois et une diminution du niveau de vie de toute la population.

D'abord, il faut analyser la prétention selon laquelle ce qu'on appelle les mesures d'équité — les règlements conçus pour promouvoir la justice et le bien-être des travailleurs — sont coûteuses et entravent la compétitivité du Canada. Des spécialistes du domaine du travail tels que Gunderson et Riddell affirment qu'on dispose de peu de preuves empiriques de la mesure dans laquelle la réglementation du travail et de l'emploi augmente les coûts de la main-d'œuvre et de la mesure dans laquelle ces coûts sont au moins partiellement compensés par des avantages sous forme d'augmentation de la productivité et de réduction des congés de maladie, etc.[52]. L'unanimité est certainement presque acquise sur l'idée qu'en fait, une main-d'œuvre bien protégée peut favoriser la productivité et la compétitivité parce qu'en général, des travailleurs en santé qui se sentent en sécurité sont moins souvent absents et plus motivés, commettent moins d'erreurs, ont moins d'accidents et produisent un meilleur rendement général. Par ailleurs, plusieurs études soutiennent la conclusion selon laquelle les investissements, loin de fuir les endroits où on se conforme à des normes de travail de base, y sont attirés. Pour déterminer la validité de cette assertion, il faudra réaliser de plus amples recherches afin de savoir dans quelle mesure les gains de productivité peuvent compenser les coûts associés aux mesures d'équité.

Toutefois, même si nous admettons qu'il est coûteux de protéger les travailleurs, nous devons aussi examiner la thèse qui dit que le coût lié à la protection de tous les travailleurs vulnérables est tout simplement trop élevé pour être assumé par les employeurs et l'État. Si les coûts sont trop élevés pour les moyens des employeurs ou de l'État, comment pouvons-nous croire que les travailleurs vulnérables eux-mêmes sont plus en mesure de les assumer? On peut transformer les coûts de la participation au marché du travail en d'autres types de coûts, mais pas les faire disparaître. Par exemple, le maintien des salaires sous le seuil de pauvreté peut très bien aider les employeurs à limiter au minimum les coûts de la main-d'œuvre, mais à quel prix pour les travailleurs eux-mêmes, leurs enfants et la société en général? Dans quelle mesure prend-on ces coûts en compte quand on décide de ne pas relever le niveau du salaire minimum? On a certaines preuves

empiriques du lien entre, d'une part, le chômage et la pauvreté et, d'autre part, le stress, la détérioration de la santé, la violence faite aux enfants, la violence conjugale, le suicide, les accidents et l'accroissement de la demande de services sociaux. Il faut tenir compte des coûts liés à ces problèmes sociaux lorsqu'on examine les coûts d'efficacité de la réglementation du marché du travail.

Le rôle du marché

Traditionnellement, on considère que l'intervention de l'État est nécessaire pour obliger les employeurs à prendre des mesures qui favorisent l'équité au travail et le bien-être des travailleurs. Dans un marché libre sans réglementation, les employeurs n'auront peut-être aucune motivation les poussant à faire en sorte que tous les travailleurs jouissent de normes minimales de travail.

Récemment, le concept dominant dit qu'il faut laisser une plus grande latitude au marché, qui établira lui-même les modalités de base du travail de certains travailleurs. On maintient qu'en fait, les forces du marché favorisent souvent la protection et le bien-être des travailleurs. Pour attirer et conserver une main-d'œuvre de grande qualité, il faut absolument offrir des milieux de travail sécuritaires, salubres et équitables. Prenons par exemple certains groupes de travailleurs, comme les travailleurs autonomes, qui ne sont pas visés par les lois régissant les modalités de base du travail. L'hypothèse veut qu'en fait, les forces du marché se chargent d'établir des modalités de travail appropriées pour ces travailleurs. Est-ce toujours le cas?

Un des arguments en faveur du refus d'augmenter le salaire minimum veut qu'en augmentant le salaire au-delà du taux pratiqué dans le marché, on limite la possibilité des employeurs d'être concurrentiels au niveau international et, ce faisant, on met en péril les travailleurs qu'on tente de protéger. On allègue que toute hausse du salaire minimum aurait un effet négatif sur la compétitivité.

Question :

- *Devons-nous laisser le marché déterminer les modalités de base du travail pour tous les travailleurs ou seulement pour certains d'entre eux? Sur quoi devons-nous nous fonder pour prendre cette décision?*

Les associations de travailleurs et les syndicats

Le concept selon lequel il faut réduire les entraves empêchant le marché d'établir les modalités de travail s'accompagne de l'idée qui veut que les intermédiaires comme les syndicats et les associations de

travailleurs créent des complications supplémentaires qui, en bout de ligne, sont dommageables tant pour l'économie que pour les travailleurs. Certains sont d'avis que les syndicats et l'accroissement des mesures de protection de l'emploi sont inutiles, puisque chaque employé peut trouver un terrain d'entente avec son employeur et établir dans le calme un arrangement de travail mutuellement avantageux, sans l'intervention d'une tierce partie. Toutefois, ce modèle de paix industrielle est sans doute basé sur certaines hypothèses quant à l'équilibre des pouvoirs entre employeurs et travailleurs et à la compatibilité des intérêts, hypothèses qui ne font pas toujours état de la réalité.

Comme il ressort des études de cas, certains travailleurs vulnérables n'ont pas le pouvoir et l'expérience nécessaires pour faire valoir leurs besoins et leurs intérêts en présence d'un employeur puissant. Face à un employeur peu disposé à tenir compte de leurs intérêts et de leurs besoins à propos d'enjeux aussi importants que le salaire et la sécurité au travail, les travailleurs vulnérables n'ont souvent aucun recours. Les mécanismes de mise en application et de conformité en matière de normes du travail et d'emploi sont parfois insuffisants pour assurer une protection efficace à ces travailleurs.

Question :

- *Quels rôles les syndicats et les associations de travailleurs devraient-ils jouer dans la protection des intérêts des travailleurs dans la nouvelle économie?*

La flexibilité du marché du travail

Bien que les divers pays l'aient mise en œuvre différemment, la « flexibilisation » de la main-d'œuvre est manifestement devenue la tendance dominante de la réglementation du marché du travail. Dans l'économie mondiale, les employeurs ont besoin d'une marge de manœuvre élargie dans la gestion de leur main-d'œuvre. Ils doivent être capables d'embaucher et de mettre à pied les employés au besoin, de limiter la durée des contrats pour accommoder leur calendrier de production et de maintenir les coûts de la main-d'œuvre aussi bas que possible en évitant de contribuer aux programmes d'assurance des employés et d'offrir des avantages sociaux. En plus, les employeurs ont besoin d'employés de plus en plus spécialisés, prêts à assumer des responsabilités et à prendre des initiatives et capables de collaborer avec eux en tant que partenaires de production. Cette flexibilité de la main-d'œuvre signifie qu'on s'attend à ce que la sécurité économique des employés provienne de la possession de compétences et du perfectionnement et d'une bonne commercialisation de ces

Alice de Wolff, auteure de l'étude réalisée par le Contingent Workers' Project, affirme :

On parle beaucoup des personnes, le plus souvent des femmes, qui exercent des emplois atypiques et bénéficient d'horaires flexibles leur permettant de s'occuper de leur famille. La présente étude indique que lorsque la flexibilité d'emploi facilite réellement les responsabilités familiales d'une employée, elle s'accompagne généralement de revenus passablement élevés. Les participantes à l'étude font face à une réalité très différente, faite non pas de flexibilité, mais d'imprévisibilité et de constante réorganisation des horaires. Quarante-trois pour cent ne connaissaient pas leur horaire d'avance, 45 p. cent occupaient un poste fractionné et les travailleuses temporaires ont déclaré qu'elles doivent toujours être prêtes à aller travailler. Les répercussions affectent fortement la capacité des travailleuses de garder de solides liens d'amitié, d'intimité et de famille et d'organiser la garde des enfants et les soins des parents âgés avec une certaine stabilité. Elles ont du mal à suivre le travail scolaire de leurs enfants, à participer activement à leur collectivité ou à suivre des cours de façon régulière.

Les travailleurs interrogés apprécient certains aspects de l'emploi atypique : au moins, ils ont un travail, certains arrivent à parfaire leurs connaissances et certains aiment rester un peu à l'écart de la dynamique relationnelle du milieu de travail. Toutefois, de nombreux travailleurs ne disposent pas de flexibilité au sens propre.

compétences par chaque travailleur, au sein d'un marché du travail en mouvance.

On dit que la flexibilité des arrangements de travail comporte aussi de grands avantages pour les travailleurs, puisqu'elle leur permet de concilier le travail, la garde des enfants, les soins à des parents âgés, la formation et les autres obligations. L'hypothèse veut que les travailleurs choisissent volontairement la flexibilité et l'autonomie au détriment de la sécurité et de la subordination. Comme le soulignent les études de cas, la réalité n'est pas toujours aussi rose.

Il existe bien sûr des travailleurs, habituellement les plus instruits et qualifiés, qui ont la possibilité de profiter de la déréglementation du marché du travail et de l'accroissement de la flexibilité des arrangements de travail, mais tout indique que les travailleurs désavantagés réussissent mal dans un marché du travail concurrentiel. Les travailleurs défavorisés ne sont pas en bonne position pour négocier des contrats de personne à personne. Ainsi, le fossé se creuse entre les conditions de travail du travailleur privilégié, relativement puissant, et celles du travailleur défavorisé.

Bien que le travail à temps partiel puisse offrir une bonne flexibilité à certains travailleurs qui profitent d'une autre source de revenus, tout indique que la majorité des travailleurs à temps partiel recherchent autre chose que la flexibilité. Ils acceptent tout emploi qui s'offre à eux et essaient tant bien que mal d'improviser un horaire à plein temps à partir de plusieurs emplois. En somme, ce sont des travailleurs à temps partiel involontaires; ils voudraient bien un emploi à temps plein, mais n'arrivent pas à en trouver.

Pour certains travailleurs autonomes, la quête d'autonomie et de flexibilité est devenue une arme à deux tranchants. Tout indique qu'au départ, plusieurs d'entre eux se réjouissaient à l'idée d'acquérir l'indépendance, mais ils ont vite constaté que les pressions financières qu'engendrent les régimes de pension, les soins dentaires, les soins de la vue et les autres soins de santé de la famille, ainsi que l'insécurité constante du travail à contrat réduisent grandement la valeur de la flexibilité et de l'autonomie du travail atypique. Les travailleurs bien rémunérés, qui peuvent compter sur d'autres ressources et mesures de soutien familiales et communautaires peuvent être bien placés pour profiter de ces arrangements; les autres ont sans doute besoin d'autres mesures de soutien.

L'austérité budgétaire et la réduction des effectifs gouvernementaux

Parallèlement aux pressions exercées par les entreprises pour déréglementer le monde du travail et réduire les coûts de la main-d'œuvre dans la but d'accroître la compétitivité, des pays comme

le Canada ont vu naître un mouvement visant à réduire la taille de la fonction publique et l'ensemble des dépenses publiques. Les inquiétudes quant au déficit, aux taux d'imposition, à l'inefficacité des gouvernements et au gaspillage des ressources publiques ont poussé tous les ordres de gouvernements à comprimer radicalement leurs dépenses, à réduire la fonction publique et à limiter les services. Ces réductions budgétaires ont notamment affecté la mise en application et le respect des lois et des règlements relatifs au travail et à l'emploi et réduit à néant toute amélioration ou restructuration des mesures de protection existantes pour en faire profiter un plus grand nombre de travailleurs. Aujourd'hui, les gouvernements sont donc réticents à examiner toute proposition de protection des travailleurs vulnérables qui risquerait de faire gonfler les dépenses publiques et l'infrastructure gouvernementale.

La fourniture de biens publics, la protection des droits fondamentaux et celle des travailleurs vulnérables comportent des coûts parfois très élevés; on a raison de s'interroger sur la pertinence d'y consacrer des deniers publics. Toutefois, comme l'affirme notamment Amartya Sen, prix Nobel d'économie, le conservatisme financier, si important soit-il, ne peut être invoqué seul, isolément d'autres facteurs, pour justifier l'action ou l'inaction. Il doit s'insérer dans le vaste cadre des objectifs sociaux qu'un pays s'est donnés[55]. Il faut donc se demander dans quelle mesure les besoins des travailleurs les plus vulnérables du Canada sont subordonnés à l'objectif de réduction de la dette et de la fonction publique.

L'austérité budgétaire des gouvernements risque d'avoir des conséquences néfastes disproportionnées sur certains travailleurs les plus vulnérables au Canada. Dans la mesure où l'austérité budgétaire ou la privatisation des services publics affectent l'emploi dans la fonction publique, elle est susceptible de réduire l'accès aux formes d'emploi bien protégées et rémunérées, en particulier pour les femmes, les immigrants, les personnes issues de minorités visibles et les autres travailleurs pour qui il est difficile de trouver un emploi dans le secteur privé. À moins de mettre en œuvre des mesures compensatoires, cette réduction de la fonction publique, si avantageuse qu'elle puisse paraître, aura donc des répercussions sur les travailleurs vulnérables et sur l'ensemble de la société. Les coûts qui en découleront excéderont-ils les économies réalisées en réduisant la taille du gouvernement?

Le travail non rémunéré

Le modèle de réglementation actuel s'articule autour de l'hypothèse selon laquelle soit les travailleurs ont les moyens d'embaucher du

personnel pour s'occuper de l'entretien de la maison, de la garde des enfants, des soins aux parents âgés et des autres tâches habituellement non rémunérées, ou quelqu'un de leur famille fait ce travail gratuitement. Comme nous l'avons vu dans les études de cas, les faits ne confirment aucunement cette hypothèse. En réalité, un grand nombre de travailleurs canadiens ont du mal à jumeler le travail rémunéré avec les obligations professionnelles non rémunérées ou adoptent un arrangement de travail atypique afin d'être en mesure de remplir leurs obligations non rémunérées. Pour plusieurs, il en résulte une charge de travail écrasante, un déséquilibre entre vie professionnelle et vie personnelle qui affecte gravement leur santé et des arrangements de travail qu'on ne peut qualifier de satisfaisants.

En fait, les formes de travail non monnayables sont les plus essentielles à l'humanité[56]. En refusant de tenir compte des liens étroits qui unissent le travail qui fait partie du marché et celui qui reste en marge, on néglige à la fois les circonstances de la vie de la population et celles du marché et, nécessairement, on court à la catastrophe. En traitant la main-d'œuvre comme une ressource infiniment flexible, on met en péril non seulement les conditions de vie des travailleurs, mais aussi les conditions d'éducation de leurs enfants.

Question :

- *Un modèle de réglementation qui fait abstraction des obligations professionnelles non rémunérées est-il un modèle durable?*

Résumé

Une véritable transformation a réduit l'intervention réglementaire de l'État qui visait à favoriser la protection des travailleurs et augmenté la place accordée aux forces du marché dans la réglementation du travail. Bien que la déréglementation ait entraîné plusieurs conséquences positives pour les employeurs et les travailleurs hautement qualifiés, elle a laissé des lacunes et des faiblesses dans la structure réglementaire.

Peut-être sommes-nous arrivés à un point de l'évolution de la réglementation du travail et de l'emploi où il convient de poser certaines questions difficiles à propos des résultats, par exemple :

- *Que valent les gains enregistrés par suite du mouvement de déréglementation par rapport aux pertes subies par les travailleurs vulnérables, leur famille et, au bout du compte, la société?*

- *Ce mouvement est-il conforme aux valeurs fondamentales de la plupart des Canadiens?*

- *Dans son état actuel, la structure réglementaire reflète-t-elle adéquatement les valeurs fondamentales canadiennes?*

- *Sommes-nous disposés à permettre le remplacement des fonctions traditionnelles des lois et des politiques du travail et de l'emploi par la tendance économique à la déréglementation?*

Pour répondre à ces questions, nous devons articuler certaines de nos valeurs et de nos croyances fondamentales au sujet du rôle que devrait jouer l'État dans la réglementation du marché du travail. Autrement dit, nous devons nous demander quels sont les intérêts de la société dans la réglementation du travail. Quelles sont les valeurs fondamentales que nous tentons de promouvoir et de protéger? Voilà les questions auxquelles nous essaierons de répondre dans la section suivante.

Chapitre 6 — L'intérêt de la société pour la protection des travailleurs

Toutes les lois épousent ou reflètent un ensemble de valeurs et de convictions relatives à la nature humaine, à la vie en société et aux buts de la vie. Les lois bénéficient d'un appui populaire plus ou moins élevé selon la mesure dans laquelle elles reflètent les valeurs et croyances de la plupart des membres de la société. Dans une société démocratique, les lois et les politiques doivent refléter, dans toute la mesure du possible, les normes et valeurs de l'ensemble de la société et non celles d'un sous-ensemble particulier de cette société.

L'une des façons pour les citoyens canadiens d'influer sur la forme des lois consiste à élire des politiciens qui, à leur avis, partagent les mêmes valeurs et les mêmes convictions. Cependant, d'autres institutions et véhicules de la société civile donnent aux gens la possibilité d'exprimer leur point de vue sur les valeurs qu'ils veulent voir se refléter dans leurs lois. La Commission du droit du Canada offre ce genre de possibilité à la population. C'est sur la base de ce mandat que nous demandons aux Canadiens de faire ressortir les valeurs fondamentales qu'ils aimeraient voir se refléter dans le droit canadien sur le travail. À notre avis, toute modification proposée aux lois canadiennes sur le travail doit reposer sur les valeurs et convictions fondamentales des citoyens du Canada.

Pour stimuler la discussion sur la base normative des lois et des politiques du travail, nous prenons appui sur les travaux des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP). À l'automne 2002, les RCRPP ont invité un échantillon représentatif de citoyens canadiens à exprimer les valeurs fondamentales qu'ils veulent voir se refléter dans les lois et les institutions sociales de notre pays[57]. Nous pensons que les résultats de cette recherche peuvent servir de point de comparaison. Nous vous invitons à évaluer si et, le cas échant, dans quelle mesure vous trouvez que ces valeurs sont conformes à vos convictions et à celles de votre collectivité d'intérêts. Le droit canadien sur le travail devrait-il, à votre avis, refléter d'autres valeurs fondamentales que celles qui sont exprimées ici? Quel poids relatif attribueriez-vous aux diverses valeurs?

Une vision du Canada au 21e siècle

Les participants au Dialogue entre citoyens ont exprimé une vision globale d'un Canada productif et humain, qui s'engage à promouvoir

la responsabilité individuelle et commune à l'égard du bien-être personnel et de la productivité. Les objectifs commerciaux et sociaux doivent être jumelés de façon à ne pas subordonner les préoccupations relatives à la justice sociale et à l'égalité aux intérêts du marché ni leur accorder un niveau de priorité inférieur. Les participants ont exprimé une croyance générale dans le pouvoir du marché de servir aussi bien les intérêts publics et privés; ils favorisent donc des mesures propres à renforcer le marché et à le rendre plus efficace. Ils insistent cependant sur le fait que l'amélioration de la position du Canada dans l'économie mondiale ne doit pas se faire au détriment de la justice sociale et de l'égalité.

Questions

- *Cette vision est-elle conforme à votre propre vision? Mettriez-vous davantage l'accent sur d'autres valeurs?*

- *Les lois et les politiques du travail du Canada reflètent-elles cette vision? Dans le cas contraire, quels changements faudrait-il y apporter?*

Il n'y a pas de réponse simple à ces questions. Certains croient que pour respecter l'engagement du Canada à assurer la justice et l'égalité, il faut apporter des changements fondamentaux afin de mieux protéger et soutenir les travailleurs comme ceux de nos quatre études de cas. D'autres croient plutôt que tout changement qui aurait pour résultat de restreindre davantage le droit qu'ont les employeurs de gérer leur effectif comme ils l'entendent minerait la compétitivité et la productivité de l'économie canadienne et finirait par nuire aux travailleurs.

En tant que société, nous avons intérêt à assurer la productivité de nos travailleurs, l'utilisation efficace des ressources humaines et la compétitivité de notre pays. Mais faut-il accorder plus d'importance aux valeurs de la productivité, de l'efficacité et de la compétitivité qu'à notre intérêt pour la protection des travailleurs vulnérables? Ces valeurs sont-elles vraiment conflictuelles? Si c'est le cas, faut-il faire des compromis? Comment résout-on les conflits de ce genre? À qui revient-il de prendre des décisions sur les compromis? Quels mécanismes sont en place pour favoriser un débat exhaustif sur ces enjeux?

La productivité : un moyen et non une fin

Les Canadiens qui ont été consultés dans le cadre de l'étude des RCRPP accordent beaucoup de valeur à une économie de marché solide. Ils veulent que les lois et les politiques sociales du Canada contribuent à la productivité du pays et qu'elles travaillent avec les forces du marché plutôt que contre elles. Ils préfèrent que les instruments du marché ou d'autres solutions servent davantage à régir et à contrôler la réglementation du comportement des entreprises.

On pourrait soutenir que les protections et avantages relatifs au travail et à l'emploi contribuent effectivement à la productivité du pays. Les travailleurs productifs assurent la compétitivité de l'industrie et sa revitalisation permanente. De nombreuses lois sur la protection des travailleurs exigent que l'employeur préserve la « productivité » du travailleur. La prévention des blessures au travail sert à éviter que des travailleurs soient sacrifiés par un employeur négligent. La blessure au dos de Samuel Yaul n'est pas un fardeau que pour Samuel et sa famille, mais aussi pour sa collectivité et pour l'ensemble de la société. Cette blessure risque d'empêcher Samuel de contribuer pleinement à la société en tant que travailleur. De même, en aidant les frères Yaul à apprendre à lire, écrire et parler l'une des langues officielles, on rend service à leurs futurs employeurs. Enfin, le fait de récompenser les employés (financièrement et autrement) est la meilleure façon de garantir leur intérêt à long terme pour leur emploi. Donc, dans les faits, plusieurs mesures de protection de la main-d'œuvre reposent sur une base économique et visent à maintenir la productivité des effectifs.

Il y a cependant des circonstances où les mesures visant à promouvoir le bien-être des travailleurs semblent bel et bien compromettre l'efficacité du marché. Ainsi, les lois conçues pour répartir les récompenses du travail par des mécanismes comme le salaire minimum ou l'équité salariale sont souvent considérées comme étant en conflit avec la promotion de l'efficacité du marché.

Il est incontestable que les forces du marché n'ont guère le pouvoir d'assurer le bien-être des travailleurs. Un marché non réglementé ne promeut pas nécessairement les objectifs et intérêts socioéconomiques de la société civile. Par exemple, il est évident que les forces du marché en soi n'éliminent pas la discrimination à l'endroit de certains groupes de personnes. Une certaine intervention de l'État peut donc s'avérer nécessaire à l'atteinte de ces objectifs. Certains moyens d'intervention dans le marché afin d'atteindre ces objectifs sont moins perturbateurs que d'autres et plus compatibles avec les forces du marché. Il est toutefois inévitable qu'à certains moments, les valeurs de l'efficacité et de l'équité soient en conflit. Que faire dans un tel cas?

Certains prônent une approche intégrée [58] de l'évaluation de l'utilité d'une mesure donnée. Une telle approche doit prendre en

considération l'incidence de cette mesure sur tous les acteurs et toutes les institutions de la société. Ainsi, une mesure qui semble renforcer l'efficacité peut, en fait, produire des « inefficacités » plus importantes encore si on l'envisage dans un contexte plus large. Les travailleurs qui sont incapables de jouer adéquatement leur rôle de parents ou dont les conditions de travail leur causent des problèmes de santé peuvent créer des « inefficacités » qui compromettent les économies de coûts obtenues par une mesure donnée.

Bon nombre de Canadiens soutiennent que le but ultime d'une économie solide et productive n'est pas la production d'une plus grande richesse en soi. Plutôt, comme l'a dit Brian Langille, tous nos efforts de productivité, de croissance du produit intérieur par habitant et d'amélioration de la compétitivité internationale de nos marchés n'ont pour but que de nous donner le moyen d'augmenter les chances de nos citoyens de vivre une vie plus longue, meilleure et plus significative[50]. Cette approche intégrée permet de tenir compte de l'importance des forces du marché sans les envisager isolément ni leur donner préséance sur le but ultime : le développement humain pour tous.

Questions :

- *Les valeurs exprimées ci-dessus concordent-elles avec vos valeurs et celles de votre collectivité d'intérêts?*

- *S'il faut faire des compromis pour accommoder les intérêts, buts et valeurs concurrents de divers groupes, comment doit-on procéder?*

- *Est-il utile de considérer la productivité comme un moyen plutôt que comme une fin?*

- *Quelles sont les répercussions de cette approche?*

La justice sociale et l'égalité

Les participants au Dialogue entre citoyens considèrent l'égalité, la justice et l'équité comme les assises de la collectivité canadienne. Pour eux, l'exigence primordiale est d'assurer l'égalité des chances aux personnes qui, dès la naissance ou au cours de leur existence, ont dû composer avec des avantages et des perspectives très limités. C'est pour cela que les participants s'indignent tant de voir des travailleurs vivre dans la pauvreté et qu'ils insistent sur l'importance d'un « salaire minimum vital ». Ils croient également que l'accès à l'éducation et à la formation doit constituer une priorité parce que c'est un moyen

d'améliorer l'égalité des chances. Cependant, comme nous l'avons vu, les préoccupations relatives à l'austérité fiscale ont considérablement réduit les perspectives de formation et de développement des compétences qui s'offrent à un grand nombre de travailleurs défavorisés.

Questions :

- *Dans quelle mesure les valeurs de la justice sociale et de l'égalité doivent-elles se refléter dans le droit canadien sur le travail et l'emploi?*

- *Est-ce que les lois et politiques actuelles reflètent et promeuvent adéquatement les valeurs de la justice sociale et de l'égalité?*

Un travail décent qui répond aux besoins fondamentaux

Certains Canadiens croient que le travail devrait donner à chacun la possibilité de satisfaire ses besoins fondamentaux en matière d'aliments, de vêtements, d'éducation, de logement, de soins de santé, et de répondre aux autres exigences fondamentales relatives à la sécurité et à la dignité de la personne. Les participants au Dialogue entre citoyens ont articulé la vision d'une « société au travail » où quiconque peut travailler à temps plein devrait être capable de gagner un « salaire minimum vital » suffisant pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Malheureusement, à cause des lacunes et défauts actuels des lois et des politiques canadiennes, tous les Canadiens n'arrivent pas à satisfaire pleinement tous leurs besoins fondamentaux par un travail rémunéré.

Au Canada, beaucoup de gens croient que les travailleurs devraient vivre à l'abri des traitements discriminatoires, du harcèlement et des conditions de travail dangereuses, que les heures supplémentaires, les jours fériés et les vacances devraient être payés et qu'ils devraient bénéficier d'autres normes minimales semblables. De fait, le Canada est membre de l'Organisation internationale du travail, qui a déclaré que les travailleurs ont le droit de travailler dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine.

Si de nombreux Canadiens croient que les travailleurs devraient avoir droit à des normes de travail minimales, tous ne s'entendent pas sur les composantes fondamentales de ces normes minimales et sur la mesure dans laquelle l'État et des tiers peuvent intervenir. La plupart sont aussi d'avis que la promesse d'une récompense financière peut compenser le fait, pour certains travailleurs, de ne pas bénéficier de ces conditions minimales, comme dans le cas des travailleurs autonomes.

Enfin, d'aucuns considèrent qu'il faut aussi priver de cette protection certains travailleurs, les danseurs nus, par exemple, dont ils jugent que le travail a une valeur morale ou sociale discutable.

Questions :

- *Est-ce que tous les travailleurs devraient avoir droit à un travail qui respecte certaines normes minimales et qui leur donne les moyens de satisfaire leurs besoins fondamentaux?*

- *Dans le cas contraire, qui faudrait-il priver de ce droit?*

- *Sur quelle base faudrait-il priver des travailleurs de ce genre de droits et de mesures de protection?*

La promotion de l'autosuffisance et de la responsabilité personnelle

Le cadre réglementaire actuel repose sur la notion que chaque travailleur a l'entière responsabilité de son propre bien-être. Toute la sécurité économique qu'il peut avoir vient de sa capacité de mettre à jour, de mettre en marché et de vendre son propre ensemble de compétences. Dans une certaine mesure, ce point de vue correspond à l'attitude générale des participants au Dialogue entre citoyens, qui sont d'avis que tous les membres de la société, sauf les plus vulnérables, doivent assumer personnellement la responsabilité de leur bien-être et que tout programme qui vise à aider les travailleurs doit encourager l'autosuffisance et la responsabilité personnelle.

Comme l'a écrit Alain Supiot, un expert français en droit du travail, le travail comporte trois composantes nécessaires : la liberté, la sécurité et la responsabilité. Si nous supprimons la sécurité, comme nous l'avons fait pour tant de travailleurs, nous les rendons entièrement responsables de leur propre destinée[61]. De toute évidence, un grand nombre d'entre eux en sont incapables. Il leur manque les soutiens nécessaires pour s'assurer contre les risques et pour atteindre la sécurité dans un marché du travail très concurrentiel. C'est pourquoi Supiot soutient qu'il faut inventer de nouvelles formes de sécurité qui seront offertes non plus en retour d'un contrat d'emploi traditionnel, mais plutôt afin d'aider les travailleurs à prendre des décisions de carrière responsables.

Questions :

- *Croyez-vous que les valeurs de l'autosuffisance et de la responsabilité personnelle doivent se refléter dans les lois canadiennes sur le travail et l'emploi?*

- *Est-ce que les lois et les politiques actuelles reflètent et favorisent ces valeurs adéquatement?*
- *Que pensez-vous de l'idée selon laquelle des travailleurs ont besoin de soutien pour atteindre l'autosuffisance et prendre leur carrière en main?*

Le soutien aux personnes dans le besoin

La compassion est une autre valeur mise de l'avant par les participants au Dialogue entre citoyens. Les gouvernements, les particuliers, les entreprises et les collectivités ont tous la responsabilité d'aider les personnes vulnérables ou marginalisées. Chacun a droit à une chance équitable de devenir plus autonome et nous devons soutenir les plus vulnérables, même s'ils sont incapables de nous rendre ce que nous leur donnons.

Le groupe a en général privilégié la notion d'une société fonctionnelle, une société qui encourage les gens à travailler, mais qui les aide aussi à le faire, c'est-à-dire [...] qu'il faut pouvoir vivre de ce qu'on gagne, ce qui signifie hausser le salaire minimum ou donner une aide supplémentaire à ceux qui sont au bas de l'échelle salariale. Nous voulons encourager les gens à travailler, mais nous voulons aussi faire du travail quelque chose qui apporte la dignité et qui permet de vivre[60].

Questions :

- *Ces valeurs et idées sont-elles conformes à vos convictions?*
- *Se reflètent-elles adéquatement dans les lois et les politiques actuelles?*
- *Que faudrait-il y changer pour refléter vos valeurs à cet égard?*

La promotion de familles saines

Les participants accordent de la valeur aux institutions sociales et aux lois qui favorisent la santé familiale. La santé familiale passe par des parents en bonne santé, qui ne s'épuisent pas trop à essayer de suivre le rythme des exigences du travail rémunéré et des obligations professionnelles non rémunérées. Cela peut nécessiter des politiques et des lois plus conviviales, qui vont probablement plus loin que la simple acceptation d'une demande d'horaire flexible.

Questions :

- *Ces valeurs et idées sont-elles conformes à vos convictions?*
- *Se reflètent-elles adéquatement dans les lois et les politiques actuelles?*
- *Que faudrait-il y changer pour refléter vos valeurs à cet égard?*

Résumé

En général, les participants au Dialogue entre citoyens favorisent des approches réglementaires à l'égard du marché du travail qui arrivent à équilibrer le marché et les autres institutions de la société qui offrent un soutien social et une protection aux travailleurs. De nombreux Canadiens semblent peu enclins à sacrifier le bien-être des travailleurs vulnérables au profit des intérêts de l'entreprise dans l'amélioration de sa compétitivité internationale et de sa productivité. On considère que l'efficacité et la flexibilité du marché sont des principes importants et que, de fait, en ignorant ces principes, on risque fort de compromettre les avantages d'une mesure visant à améliorer le bien-être des travailleurs. Cependant, d'après certains, l'efficacité et la flexibilité ne devraient pas être les seuls principes directeurs de la réglementation du marché du travail. Il faudrait plutôt placer ces valeurs dans le contexte de l'objectif global d'améliorer l'aptitude des humains à mener une vie enrichissante.

Bien entendu, les valeurs que nous épousons et le niveau de priorité que nous leur accordons ont d'importantes répercussions sur la façon d'évaluer les choix stratégiques et réglementaires. Par exemple, il faudrait peut-être accorder davantage d'attention aux coûts pour les familles, les collectivités et les autres institutions de la société d'une responsabilité accrue à l'égard des risques et des coûts associés au travail au sein de la main-d'œuvre et au travail non rémunéré à la maison et dans la collectivité. Les travailleurs pourraient avoir besoin d'un soutien supplémentaire pour parvenir à assumer cette augmentation du risque et de la responsabilité.

Nous sommes intéressés à connaître votre opinion sur les valeurs exprimées ici et sur leurs répercussions sur la réforme du droit.

III — POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU DROIT DU TRAVAIL

Chapitre 7 — Réglementation et mise en application

Même si la flexibilité du marché du travail demeure un aspect important de la stratégie concurrentielle du Canada, il existe plusieurs moyens d'offrir aux travailleurs le genre d'appui dont ils ont besoin au cours de leur vie active pour assurer leur sécurité économique et leur bien-être par la participation au marché du travail. Il peut être crucial dans la nouvelle économie de réviser et réformer nos institutions du marché du travail au moyen d'un éventail de réponses. Comme nos études de cas le soulignent, le groupe de travailleurs vulnérables est diversifié; les sources de leur vulnérabilité et leurs besoins sont variés. En conséquence, toute intervention par la réforme des politiques ou des lois doit être sensible à cette diversité.

En outre, les réalisations globales du marché ont des liens profonds avec les autres institutions politiques et sociales d'une société donnée[62]. Notre bien-être dépend de l'interaction entre les divers systèmes ou institutions de notre société, dont le système démocratique, le système éducatif, les médias et le marché. Nous devons les envisager dans une perspective intégrée et voir ce qu'ils peuvent faire ou non en se jumelant les uns avec les autres pour évaluer leur efficacité.

Le renforcement de la conformité et de la mise en application

Comme l'illustre le cas de Samuel et Kuc Yaul, même si la loi accorde aux travailleurs le droit à des mesures de protection et à des avantages, dans les faits, certains d'entre eux sont incapables de bénéficier d'un véritable accès à ces mesures de protection. Il manque à ces travailleurs le pouvoir et le savoir nécessaires pour assurer la mise en application des règlements qui visent à les protéger.

L'une des étapes primordiales, et la moins radicale, pour améliorer la protection des travailleurs vulnérables pourrait être d'envisager d'autres pratiques de mise en application et de conformité. Des mécanismes de conformité comme le système de vérification peuvent avoir un certain mérite. Il faudra réaliser des recherches pour déterminer quelles autres méthodes assurent le mieux la conformité dans divers contextes. La question du pouvoir de négociation et de la

représentation des travailleurs est probablement un autre aspect très important de la problématique. Si on ne tient pas compte de cet enjeu, tous les mécanismes de conformité risquent de perdre de leur efficacité.

Enfin, on constate un appui général à la notion selon laquelle il faudra peut-être affecter davantage de ressources à la mise en application et à la conformité.

Questions :

- *Est-il possible de renforcer la mise en application des mesures de protection et des lois relatives aux droits des travailleurs?*

- *Les médias et les établissements d'enseignement ont-ils un rôle à jouer dans ce domaine?*

- *Serait-il utile de disposer d'une représentation de tierce partie sous forme de groupes de vigilance ou de protecteurs des travailleurs?*

La protection accordée au personnel des agences de travail temporaire

Les agences de travail temporaire jouent un rôle important dans le marché du travail. La souplesse et l'efficacité associées à l'utilisation de ce type de main-d'œuvre présentent d'importants avantages pour les employeurs comme pour les travailleurs. Ainsi, il ne serait pas utile d'interdire le recours à des agences de travail temporaire, comme cela se fait dans certains pays. Au lieu de cela, on pourrait simplement proposer des changements propres à régler certains problèmes occasionnés par les relations d'emploi qui rendent les travailleurs temporaires vulnérables.

D'après certains spécialistes de ce domaine, on pourrait améliorer plusieurs aspects de la législation actuelle, notamment :

- Préciser les responsabilités en matière d'emploi de chacune des parties au contrat[63].

- Élaborer un ensemble complet de mesures de protection dans des domaines tels que la santé et sécurité au travail[64].

- Garantir un traitement égalitaire quant aux salaires et aux conditions d'emploi aux travailleurs qui exécutent des tâches essentiellement semblables, qu'ils occupent un poste permanent ou temporaire[65].

- Instaurer une forme de prime à la précarité pour tenir compte de la nature précaire du travail temporaire[66].

- Améliorer les lois anti-discriminatoires et leur mise en application afin d'éviter les déclarations mensongères et autres abus commis à l'égard des travailleurs immigrants et migrants[67].

- Rendre illégale la pratique du paiement forfaitaire et autres mécanismes par laquelle les agences empêchent le recrutement permanent d'employés d'agences temporaires[68].

Par-dessus tout, la plupart des gens trouvent urgent qu'on reconnaisse que même si les employeurs ont nettement avantage à réduire le coût de leur main-d'œuvre et à conserver un effectif flexible par le recours à des travailleurs temporaires, ces coûts ne disparaissent pas. Dans bien des cas, ils sont simplement transférés aux travailleurs. La question est de savoir si ces travailleurs sont capables de supporter ces coûts et, dans le cas contraire, quelle est la mesure des efforts à consacrer au soutien des travailleurs à l'emploi des agences de travail temporaire afin que les coûts de leur participation à la population active ne deviennent pas si lourds que, comme Catherine O'Donnell, ils se sentent obligés de chercher l'appui du système de l'aide sociale.

Questions :

- *Les modifications proposées à la loi sont-elles souhaitables?*

- *Quelles seraient les répercussions de ces modifications?*

- *Comment pourrions-nous améliorer le soutien aux groupes d'aide aux travailleurs temporaires?*

Chapitre 8 — La modernisation des concepts du droit du travail

Bon nombre de nos concepts n'ont pas suivi le rythme de l'évolution de la société. On peut faire plusieurs suggestions afin de moderniser les concepts de notre droit du travail, parfois en les remplaçant carrément, parfois en veillant simplement à ce qu'ils continuent de répondre à leurs objectifs.

Le salaire minimum vital

De nombreuses personnes sont d'avis que faute d'avoir haussé le salaire minimum, la législation n'a pas eu l'effet escompté d'assurer la satisfaction des besoins fondamentaux des travailleurs.

Certes, le Canada dispose de politiques et de programmes qui s'attaquent au problème du travail et de la pauvreté. Toutes les provinces imposent une forme de salaire minimum. Plusieurs provinces ont établi un salaire minimum inférieur pour les jeunes afin d'encourager l'embauche de ces derniers. On offre aux travailleurs qui ont perdu leur emploi un soutien financier (y compris, dans certains cas, une nouvelle formation) afin de les aider à réintégrer dès que possible la population active. Ce ne sont là que quelques-uns des programmes et règlements qui visent à aider les personnes à atteindre la sécurité économique par le travail. La question qui se pose est de savoir si ces programmes et politiques atteignent leurs objectifs et, dans le cas contraire, quelles améliorations ou solutions de rechange devrait-on envisager?

Le mérite de la hausse du salaire minimum comme moyen de mieux soutenir les travailleurs à faible revenu provoque un vif débat. D'un côté, on soutient que le salaire minimum est un instrument politique important pour le redressement des inégalités et un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté. Selon ce raisonnement, il faudrait fixer le salaire minimum à un taux qui permette au travailleur de satisfaire ses besoins fondamentaux. Par contre, d'autres mettent de l'avant l'argument voulant que le salaire minimum « tue l'emploi », car un salaire minimum trop élevé risque d'accroître artificiellement le coût de la main-d'œuvre, au détriment des personnes mêmes qu'il est censé aider. La hausse du salaire minimum réduirait la demande en main-d'œuvre (car les entreprises trouveraient des solutions de rechange à cette hausse du coût de la main-d'œuvre) et risquerait aussi d'accroître l'offre en main-d'œuvre (car certaines personnes seraient

incitées à envisager des emplois qu'elles n'auraient pas jugés attrayants jusque-là).

Divers instruments politiques peuvent servir à hausser le revenu et à accroître l'autosuffisance des travailleurs à faible revenu, notamment :

- les mesures fiscales ciblant les travailleurs à faible revenu (y compris les prestations fiscales pour enfants);
- les suppléments de revenu aux travailleurs;
- un meilleur accès des travailleurs ayant un emploi aux programmes de formation;
- les programmes universels de garde d'enfants;
- la hausse du salaire minimum;
- les programmes de salaire minimum vital.

Il vaut la peine de mentionner un programme qui faisait partie d'une expérience ayant pour but de réduire la dépendance à l'aide sociale et d'assurer un soutien aux mères célibataires. Le Projet canadien d'autosuffisance comparait un groupe important de chefs de famille monoparentale prestataires de l'aide sociale à qui on versait les prestations liées à l'exercice d'une activité à un autre groupe important de personnes qui continuaient à ne compter que sur l'aide sociale. On offrait le programme aux prestataires de l'aide sociale plutôt que de les obliger à y participer. Les résultats à court terme se sont révélés très positifs. Le taux d'emploi des personnes inscrites au programme a atteint environ le double du taux d'emploi des personnes non inscrites. D'après les conclusions du Projet d'autosuffisance et d'autres expériences, on peut réduire la probabilité d'une dépendance à l'égard des prestations en mettant sur pied des programmes de transfert du revenu bien conçus offrant des mesures d'incitation à l'emploi, bien qu'on ignore pour le moment s'ils ont des effets positifs sur les résultats à long terme obtenus dans le marché du travail par les personnes ciblées par les programmes[illegible].

Questions

- *Quels sont les avantages de l'utilisation du salaire minimum comme outil permettant d'assurer aux travailleurs la satisfaction de leurs besoins fondamentaux par le travail?*
- *Les mesures fiscales sont-elles un moyen efficace de soutenir les travailleurs vulnérables?*
- *Y a-t-il d'autres instruments qui conviennent mieux à l'aide aux travailleurs à faible revenu?*

L'expansion du droit du travail

Comme nous venons de le voir, l'un des principaux problèmes de la nouvelle économie est que certains travailleurs sont privés de bon nombre de droits, d'avantages et de mesures de protection en matière d'emploi parce que leurs arrangements de travail ne sont pas conformes au modèle d'emploi traditionnel. Plusieurs spécialistes en matière de travail et d'emploi sont d'avis qu'il ne faudrait pas limiter aux seuls employés l'accès aux mesures de protection, aux prestations et aux droits relatifs au travail et à l'emploi. Si on accepte que le but d'améliorer le bien-être des travailleurs soit un aspect légitime du développement économique et de la justice sociale, il pourrait s'avérer nécessaire d'élargir le champ d'application des mesures de protection des travailleurs.

D'aucuns ont effectivement recommandé que les mesures de protection des travailleurs, la législation en matière d'assurance sociale et les avantages sociaux soient offerts à un éventail plus large de travailleurs[70]. On a proposé diverses mesures visant à élargir la portée du droit du travail dont :

- Élaborer un nouveau critère législatif plus inclusif afin de déterminer si un travailleur est ou non un employé, ou adopter une nouvelle définition élargie qui étende la protection à tous les travailleurs ayant conclu un arrangement de travail semblable à un accord entre employeur et employé.

- Élaborer, en remplacement du terme « employé », un concept entièrement nouveau qui déterminerait la portée personnelle de la législation en matière d'emploi et de travail. Ce concept pourrait ne laisser sans protection que les entrepreneurs indépendants, c'est-à-dire ceux qui disposent d'un actif commercial et qui ont la possibilité d'en retirer des bénéfices résiduels.

- Étendre toutes les dimensions de la réglementation du travail à tous les travailleurs, au sens de personnes qui dépendent sur le plan économique de la vente de leur aptitude au travail, à moins d'une raison impérieuse de ne pas le faire.

Cette dernière approche présente une rupture très radicale par rapport à l'utilisation du contrat d'emploi comme véhicule principal pour la prestation des mesures de protection de la main-d'œuvre. Si on adoptait cette approche, il faudrait relever le défi d'élaborer des mécanismes de remplacement pour la prestation et la mise en application de ces droits de manière à ce qu'ils soient vraiment accessibles à tous ceux qui gagnent leur vie par le travail, mais qu'ils soient aussi rentables.

Questions :

- *Quels seraient les obstacles à un élargissement du champ d'application de notre droit du travail?*

- *Serait-il utile d'élaborer une nouvelle notion de ce qu'est un « travailleur »? Est-il nécessaire d'aider aussi les travailleurs à établir leur situation et leur admissibilité aux mesures de protection?*

- *Y a-t-il des moyens de réduire au minimum les querelles de définition?*

- *Pourrait-on établir des normes ou des pratiques exemplaires dans divers secteurs?*

Chapitre 9 — Pour une nouvelle définition des relations entre employé et employeur

La nouvelle réalité en matière d'emploi pourrait signifier qu'à divers égards, le contrat de travail n'est pas la référence idéale, car beaucoup de travailleurs vulnérables ne correspondent pas à la définition juridique de l'employé. Les politiques publiques et les lois qui visent à protéger les travailleurs devraient-elles articuler leur intervention sur une autre notion? Y a-t-il une autre façon de fournir les droits et avantages nécessaires à la promotion du développement humain? Existe-t-il d'autres modèles plus adéquats?

La résidence au Canada

Au Canada, nous avons déjà des soins médicaux et une assurance santé financés par l'État comme exemple d'« avantage » accordé aux personnes qui résident au Canada plutôt que de dépendre, comme aux États-Unis, du fait d'avoir ou non un emploi. On peut soutenir que cette mesure donne au Canada un avantage concurrentiel non négligeable. Ainsi, on peut dire que nous connaissons déjà l'idée selon laquelle la prestation de l'infrastructure nécessaire au développement et au maintien des aptitudes humaines exige parfois qu'on s'éloigne totalement du contrat de travail.

On pourrait raisonnablement rattacher d'autres avantages et mesures de protection au modèle de la résidence au Canada. On pense notamment aux soins dentaires et ophtalmologiques, aux services de garde des enfants, à l'éducation et à la formation, aux régimes de retraite et peut-être à d'autres avantages tels les régimes d'assurance-médicaments de base. Il ne fait nul doute que le financement public de ce genre de programme coûterait extrêmement cher. Cependant, il serait possible de concevoir des options financières créatives qui donneraient aux travailleurs le choix de participer, moyennant certains frais, à un programme donné. De plus, il est important d'établir si les gains de productivité qu'on pourrait réaliser en investissant de la sorte dans la santé et le bien-être de la population active ne contrebalanceraient pas, en tout ou en partie, les coûts liés à ces programmes.

Les associations de travailleurs et les organismes professionnels

On a déjà aussi proposé l'idée que les associations de travailleurs seraient en mesure de faciliter la prestation des avantages et la protection des droits plus efficacement que le recours à d'autres mécanismes[71]. On entend par associations de travailleurs tant les agents négociateurs reconnus officiellement que les « véhicules de représentation non syndicaux » telles les associations professionnelles (association médicale, association du Barreau, ordre des ingénieurs) et les associations d'employés.

L'industrie de la construction est un exemple de la façon dont les syndicats, les employeurs et le gouvernement peuvent collaborer à la création de nouveaux modèles adaptés aux nouvelles réalités du monde de l'emploi. Dans cette industrie, comme dans bien d'autres, les travailleurs sont fortement touchés par la précarité des emplois, le risque de chômage à la fin d'un grand projet, les périodes de travail intense et d'heures supplémentaires suivies de périodes d'accalmie, l'ampleur des fluctuations saisonnières et la réception régulière des prestations. Au lieu que les syndicats adoptent une position de dissidence et perturbent les travaux pour résoudre leurs griefs et promouvoir les intérêts des travailleurs, on observe dans cette industrie une tendance marquée à la mise sur pied de conseils multipartites réunissant les syndicats et la direction. Ces conseils mixtes ont établi d'importants programmes visant à aplanir les difficultés d'emploi, dont de nouvelles procédures de règlement des différends et des régimes de prestation à employeurs multiples. Ils se sont attaqués aux problèmes de la saisonnalité et ont tenté de stabiliser la situation d'emploi d'un nombre accru de travailleurs.[73]

Parallèlement, au secteur syndical traditionnel existent des organismes dits de « capital humain ». Par exemple, les associations d'infirmières et d'infirmiers sont des organismes de capital humain, parce qu'elles offrent de la formation, diverses formes d'assurance, une discipline professionnelle, la certification, etc. Les organismes de ce genre sont parfois en mesure d'offrir des avantages et d'assurer des droits plus efficacement que d'autres véhicules éventuels.

Enfin, en ce qui a trait aux régimes de retraite, on a proposé l'idée que les syndicats ou les associations de travailleurs servent d'outils pour la portabilité des régimes de retraite. Quand les travailleurs changent de lieu d'emploi ou d'employeur, il faut qu'ils soient capables de déménager du même coup leur régime de retraite.

Cependant, comme nous l'avons vu, les syndicats ouvriers ont subi depuis quelques décennies une érosion générale de leurs forces; en général, ils n'ont pas été remplacés par d'autres types d'associations de

travailleurs. La plupart des observateurs du monde du travail considèrent que le manque de centralisation et de coordination des négociations dans les divers marchés du travail est le principal obstacle à la capacité des syndicats à conserver et à élargir leur liste d'adhérents[74]. Ils réclament donc des modifications aux lois du travail, notamment en vue d'autoriser les négociations sectorielles. L'idée de mettre à profit la valeur et l'efficacité des divers types d'associations d'employés comme véhicule pour la prestation des avantages et comme défenseurs de la protection des droits des travailleurs mérite qu'on la prenne en considération.

Les droits de tirage sociaux : l'approche du cycle de vie

On observe actuellement une tendance à reconnaître l'appartenance d'un travailleur à la population active pendant toute sa vie comme la capacité juridique qui sert de base à l'octroi d'un ensemble déterminé de droits et d'avantages[75]. Loin de s'appuyer sur un contrat de travail donné, ce statut professionnel déborde du cadre de l'engagement contractuel immédiat relativement à l'emploi actuel pour couvrir les diverses formes de travail qu'accomplit la personne au cours de sa vie, y compris les formes de travail non rémunéré comme les soins aux enfants et aux personnes âgées. Ces « droits de tirage sociaux » faciliteraient le retrait temporaire du travailleur de la population active salariée à certaines fins sociales telles que la formation professionnelle, les soins aux enfants ou aux personnes âgées et le bénévolat[76]. Ces droits dégagent du temps et assurent la permanence du revenu pendant les périodes de non-participation à la population active salariée.

Cette idée vise à donner aux travailleurs la possibilité de retirer des droits ou des crédits accumulés au cours de leur vie active. Ainsi, le travailleur peut décider de retirer des crédits accumulés afin de recevoir un soutien au revenu le temps qu'il occupera un emploi à temps partiel afin de prendre soin de ses enfants d'âge préscolaire à la maison. Un travailleur comme Samuel Yaul pourrait aussi retirer des droits qu'il a accumulés afin de recevoir une aide financière pendant qu'il fréquente l'école.

Le financement des droits de tirage sociaux est assuré par diverses sources : l'État, les entreprises, les syndicats ouvriers, les agences de sécurité sociale, les organismes professionnels, les compagnies d'assurance et les travailleurs eux-mêmes. La bourse ou le prêt accordé dans le cadre du programme de droits de tirage sociaux peut être complété par une assistance technique si celle-ci peut aider le travailleur dans son initiative de recherche de la réussite (la mise sur pied d'une entreprise, par exemple).

L'avantage du système de droits de tirage sociaux est qu'*il reconnaît* à la fois l'autonomie du travailleur et son besoin de soutien. Il donne aux travailleurs la véritable liberté de choisir des arrangements de travail flexibles et d'actualiser leurs compétences, parce qu'ils disposent de la sécurité financière et du soutien nécessaires à l'exercice de cette liberté. Les droits de tirage sociaux répartissent les risques associés à l'exercice de la liberté de quitter et de regagner la population active salariée et en font une liberté réelle et non imaginaire. Ainsi, on ne dit pas aux travailleurs d'assumer la responsabilité de leur propre sécurité économique sans leur donner le soutien nécessaire à cette fin. Soulignons l'importance de la responsabilité collective de garnir le fonds des droits de tirage sociaux, de manière à ce que les risques associés à un marché du travail flexible soient assumés plus équitablement par toutes les parties, y compris le travailleur. Ainsi, en donnant au travailleur la responsabilité de prendre les décisions quant au moment et au but d'un retrait de ses droits, le système s'harmonise aux notions de responsabilité individuelle et de responsabilité collective.

Il est important de distinguer ce système d'assurance contre les risques volontaires du système qui assure une protection contre les risques involontaires tels que le chômage ou le sous-emploi occasionné par une invalidité, une blessure, une maladie ou la perte d'un emploi. Le travailleur ne doit pas être forcé de retirer des crédits accumulés à cause d'une interruption involontaire de son emploi. De plus, le système de droits de tirage sociaux repose sur une infrastructure de services publics.

Kuc et Samuel Yaul pourraient bien retirer des avantages réels d'un système comme celui-là. Dans notre étude de cas, les deux frères étaient incapables de suivre la formation nécessaire pour se libérer de la pauvreté à long terme. Pourtant, par leur travail, ils contribuent d'une façon très concrète à l'économie canadienne; il serait donc logique de leur donner accès à la formation professionnelle sans exiger d'eux qu'ils soient d'abord sans emploi ou prestataires de l'aide sociale.

Évidemment, comme les réformes dans le secteur des politiques et du droit du travail auront des répercussions importantes sur le système d'aide sociale, il faudra envisager ces deux aspects ensemble.

Questions :

- *Vaut-il la peine d'approfondir la notion de droits de tirage sociaux? Ce concept donnerait-il aux gens le pouvoir de faire des choix éclairés sur l'équilibre entre la carrière et la famille?*

Les syndicats sont souvent les plus efficaces dans la conception de programmes de rajustement parce qu'ils ont une optique plus large que celle de l'employeur qui procède à des mises à pied ou à une réduction de ses effectifs […] Je pense qu'il y a des perspectives formidables dans ce genre de secteur, particulièrement en collaboration avec le gouvernement[22].

- *L'idée d'arriver à équilibrer le travail et la famille est-elle utile à l'économie?*

- *Quel est le rôle des associations de travailleurs et des syndicats dans la protection contre la vulnérabilité?*

- *Quels sont les aspects positifs et négatifs des propositions décrites dans le présent chapitre et dans les chapitres précédents?*

- *Y a-t-il d'autres réformes qui pourraient jumeler les aspects positifs que vous avez énoncés?*

- *Que faudrait-il pour mettre en œuvre ces solutions?*

Conclusion

Le bien-être d'une société dépend en partie de sa capacité à tirer le meilleur parti possible du potentiel humain à effectuer un travail productif. Les personnes, les familles et la société en général se portent toutes mieux quand chacun a la possibilité de suivre une formation en vue de trouver et de conserver un emploi gratifiant. Le travail qui offre une rémunération suffisante pour assurer un niveau de vie raisonnable aux travailleurs et à leur famille se traduit par une baisse des dépenses dans des secteurs comme les soins de santé, l'éducation, l'aide sociale et la lutte contre la criminalité, mais il donne aussi aux personnes et aux familles un sentiment de dignité et d'inclusion sociale. De même, le véritable accès des travailleurs à des mesures de protection, à des droits et à des avantages au travail profite autant à la société qu'aux travailleurs eux-mêmes.

Bien sûr, les avantages associés à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs canadiens ont un prix. Malgré le manque de données empiriques précises sur la question, de l'avis général, la réglementation du travail coûte beaucoup d'argent. Depuis trois décennies, les entreprises canadiennes subissent une foule de pressions concurrentielles qui les obligent à réduire le coût de tous les aspects de leurs activités. Les coûts de la main-d'œuvre ne font pas exception à cette règle. Par conséquent, on exerce de plus en plus de pressions pour une déréglementation du marché du travail afin de donner aux employeurs plus de latitude à réduire le coût de leur main-d'œuvre.

Dans les faits, toutefois, le coût de la main-d'œuvre n'a pas diminué; il est simplement passé à la charge des travailleurs. Ainsi, quand les employeurs cherchent à réduire leurs dépenses en avantages sociaux et les indemnités de départ des travailleurs, par exemple, ils se trouvent

en fait à imputer ces frais aux travailleurs. De même, quand le salaire minimum n'augmente pas au même rythme que le coût de la vie, le coût de l'augmentation passe de l'employeur à la charge de chaque travailleur. En s'appuyant sur les exigences de l'austérité fiscale, l'État hésite à assumer la majeure partie de ces coûts et risques qui ont été transférés aux travailleurs. En conséquence, un grand nombre de travailleurs subissent de plus en plus le fardeau social et économique de leur participation à la population active. Souvent, ceux qui ont à porter le fardeau le plus lourd sont les moins à même d'y arriver.

De toute évidence, nous faisons face à de larges écarts entre la protection des travailleurs actuellement offerte par les lois et politiques du travail et de l'emploi et la réalité vécue par bon nombre de travailleurs. Ces travailleurs se trouvent sans protection, non couverts par le « parapluie » des lois canadiennes. Nos exemples de cas illustrent les coûts et les risques de se retrouver sans protection. Dans notre examen de ces cas, nous avons tenté d'estimer l'importance des vulnérabilités en question et la complexité des enjeux. Notre recherche sur les quatre domaines de vulnérabilité décrits dans le présent document nous amène à penser que le bien-être d'une proportion importante de la population active est gravement compromis par le travail qu'elle fait.

On a dit que les lois et les politiques sociales négligent bon nombre de travailleurs à plusieurs égards :

- Les lois et les politiques sociales n'ont pas suivi le rythme de l'évolution de la façon dont les employeurs structurent les relations de travail, ce qui a pour conséquence qu'aujourd'hui, beaucoup de travailleurs reçoivent une rémunération inadéquate et n'ont pas accès à des droits, avantages et mesures de protection pourtant essentiels.

- Les lois et les règlements actuels ne sont pas mis en application dans la mesure nécessaire pour assurer aux travailleurs une protection adéquate.

- Les travailleurs (surtout les moins spécialisés) ne bénéficient pas de mesures de soutien adéquates pour les aider à s'échapper des arrangements de travail atypiques ou à faible revenu et à suivre une formation en vue d'obtenir un meilleur emploi.

- Enfin, les lois et les politiques actuelles n'accommodent pas adéquatement les obligations associées au travail non rémunéré.

Ces inadéquations ne sont pas conformes à l'intérêt de la société à l'égard de ses travailleurs, de leur productivité, de leur capacité et de leur dignité. Un pays humanitaire et productif s'engage à promouvoir la responsabilité individuelle et collective à l'égard du bien-être personnel et social et à veiller à donner aux gens la capacité de mener une vie plus longue, meilleure et plus enrichissante. Le respect et l'attention à l'égard de l'efficacité des forces du marché sont une composante à part entière de cet objectif. Cependant, si le développement humain et la productivité à long terme sont les buts ultimes des politiques et règlements relatifs au marché du travail, il faudra porter plus d'attention au coût pour les familles, les collectivités et les autres institutions sociales du fardeau accru que supportent actuellement les travailleurs vulnérables.

Nous vous invitons à nous faire part de vos réactions et commentaires.

Notes

1 Judith Maxwell, *Smart Social Policy — Making Work Pay*, Toronto, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. 4.

2 Cynthia Cranford, Leah Vosko et Nancy Zukewich, « Precarious Employment in the Canadian Labour Market: A Statistical Portrait », *Just Labour*, no 3, 2003, p. 6-22.

3 Ron Saunders, *Defining Vulnerability in the Labour Market*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2003.

4 Cranford et al., 2003, *Ibid*.

5 L'assurance-emploi s'étend, par règlement, à certains groupes d'entrepreneurs autonomes tels les barbiers, les coiffeurs, les manucures, les chauffeurs de taxi et les pêcheurs. Voir Judy Fudge, Eric Tucker et Leah Vosko, *Le concept légal de l'emploi : la marginalisation des travailleurs*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003, p. 81-82.

6 Saunders, *Defining Vulnerability*, p. 7-14.

7 Stella Lord et Anne Martell, *Building Transitions to Good Jobs for Low-Income Women*, Halifax, Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, 2004.

8 Fudge et al., *Le concept légal*, 2003.

9 *67122 Ontario c. Sagaz Industries Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 983.

10 Fudge et al., *Le concept légal*, 2003, p. 39.

11 *Ibid.*, p. 35-44.

12 *Ibid.*, p. 38.

13 *Ibid.*, p. 46.

14 Tiré d'un document de Malika Hamdad, Statistique Canada, Valuing Households' Unpaid Work in Canada, 1992 and 1998: Trends and Sources of Change, Conférence économique de Statistique Canada, mai 2003.

15 Commission for Labor Cooperation, *The Rights of Nonstandard Workers: A North American Guide*, Washington, Secretariat for the Commission for Labor Cooperation, 2003.

16 Leah Vosko, *Temporary Work: The Gendered Rise of a Precarious Employment Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 2000, p.128-129.

17 [1997] 1 R. C. S. 1015.

18 Leah Vosko, *Temporary Work*, p. 169.

19 *Ibid.*, p. 170.

20 Commission de coopération dans le domaine du travail, 2003.

21 Michael Smith, *Casualties of the Labour Market: Equity, Efficiency and Policy Choice*, Ottawa, Commission du droit du Canada. (À paraître)

22 Saunders, 2003; Christa Freiler, Laurel Rothman et Pedro Barata, *Pathways to Progress: Structural Solutions to Address Child Poverty*, Étude commandée par l'organisation de lutte contre la pauvreté, Campagne 2000, Toronto, mai 2004.

23 Entre 1993 et 1998, 38 p. cent des familles monoparentales avaient un faible revenu depuis quatre ans ou plus, comparativement à 23 p. cent des personnes seules. R. Morrissette et S. Zhang, « Experiencing Low Income for Several Years », *Perspectives on Labour and Income*, Vol. 2, No 3, mars 2002, p. 7.

24 Maxwell, *Smart Social Policy*, p. 7.

25 Kathleen Thomas, 12e année, école secondaire de district de Belle River (Ontario). Texte présenté au concours Roderick A. Macdonald 2004 de la Commission du droit du Canada, ouvert aux élèves de niveau secondaire.

26 Meaghan Harris, Ancaster Secondary School, *Is Work Working*? Texte présenté au concours Roderick A. Macdonald 2004 de la Commission du droit du Canada.

27 *Ibid*.

28 Jackson et Robinson, *Falling Behind: The State of Working Canada*, 2000, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2000, p. 69.

29 *Ibid*.

30 Kevin Lee, *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 2000.

31 Andrew Heisz et Logan McLeod, *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement*, Ottawa, Statistique Canada, 2004.

32 Jackson et Robinson, *Falling Behind*, p. 70.

33 Peter Li, *Ethnic Inequality in a Class Society*, Toronto, Wall and Thompson Inc., 1988; K.G. Basavarajappa et Frank Jones, « Visible Minority Income Differences » dans *Immigrant Canada*, Shiva S. Halli et Leo Driedger (dir.), Toronto, University of Toronto Press Inc., 1999; Jackson et Robinson, Falling Behind, p. 70.

34 Tiré d'un mémoire de l'Association des banquiers canadiens sur la révision de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, 2002. Disponible à l'adresse : www.cba.ca/fr/viewdocument.asp?fl=6&sl=72&tl=73&docid=50&pg=3, (consulté le 5 novembre 2004).

35 Bureau de la condition des personnes handicapées, *L'incapacité au Canada: un profil en 2001*. Disponible à l'adresse : www.sdc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=/fr/pip/bcph/documents/EPLA/EPLA000.shtml&hs=pyp, (consulté le 5 novembre 2004).

36 *Ibid*.

37 Statistique Canada, *Les emplois peu rémunérés et l'ascension professionnelle*, 1996-2001, Ministre de l'Industrie, 2004, p. 14.

38 *Ibid*., p. 27.

39 *Ibid*., p. 22.

40 Michael Smith (À paraître)

41 Statistique Canada, *Les emplois*, p. 17.

42 *Ibid*. Signalons que cette conclusion s'applique à un nombre relativement restreint de travailleurs à faible revenu, puisque seulement 16 p. cent d'entre eux ont subi un tel changement de statut de syndicalisation.

43 Statistique Canada, « La syndicalisation et les avantages sociaux », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, no 8, août 2002.

44 Lord et Martell, 2004.

45 Robert Weagle, *Human Resource Issues in the Exotic Dance Industry*, Queen's University, Kingston, 1999, Mémoire de maîtrise.

46 *Ibid*., p. 53.

47 Christine Bruckert, *Taking it Off, Putting it On: Women in the Strip Trade*, Toronto, Women's Press, 2002.

48 Rapport de la Dancers' Equal Rights Association, Ottawa, 2004.

49 Colette Parent, Christine Bruckert et Pascale Robitaille, *Établissements de services érotiques / danse érotique : deux formes de travail marginalisé*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

50 Jim Stanford et Leah F. Vosko (dir.). Challenging the Market: The Struggle to Regulate Work and Income, Montréal, McGill-Queen's. (À paraître)

51 Kerry Rittich, *La vulnérabilité au travail : questions de droit et de principe dans la nouvelle économie*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2004.

52 Morley Gunderson et W. Craig Riddell, « The Changing Nature of Work: Implications for Public Policy » in W. Craig Riddell et France St-Hilaire (dir.), *Adapting Public Policy to a Labour Market in Transition*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 2001, p. 1-37.

53 Alice de Wolff, *Breaking the Myth of Flexible Work: Contingent Work in Toronto*, Toronto: The Contingent Workers Project, 2000, p. ii.

54 *Ibid*., p. ii.

55 Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999.

56 Leah F. Vosko, *Confronting the Norm: Gender and the International Regulation of Precarious Work*, Ottawa, Commission du droit du Canada. (À paraître). Voir Alain Supiot, *Au delà de l'emploi : transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Oxford, University Press, 2001.

57 Mary Pat MacKinnon, Judith Maxwell, Steven Rosell et Nandini Saxena, *Dialogue entre citoyens sur l'avenir du Canada : un contrat social pour le 21e siècle*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Viewpoint Learning Inc., 2003.

58 Amartya Sen, *Development as Freedom*.

59 Brian Langille, « Labour Policy in Canada : New Platform, New Paradigm », *Analyse des politiques*, Vol. 28, No 1, 2002, p. 133-142, p.134.

60 MacKinnon, *Dialogue entre citoyens*, page viii.

61 Supiot, *Au-delà de l'emploi*, 2001.

62 Amartya Sen, *Development as Freedom*, p. 142.

63 Jean Bernier, Guylaine Vallée et Carol Jobin, *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail atypique*, Québec, Ministère du Travail, (2003). La commission Bernier a suggéré que l'agence d'emploi et l'entreprise cliente soient conjointement et solidairement responsables de tout montant dû à l'employé. Ils ajoutent que cette responsabilité devrait s'étendre à la santé et sécurité au travail, aux accidents industriels et aux maladies professionnelles.

64 Leah Vosko, *Temporary Work*, p. 200-229.

65 *Ibid.*, p. 200-229.

66 *Ibid.*, p. 200-229.

67 *Ibid.*, p. 200-229.

68 *Ibid.* Voir Bernier et al., 2003, recommandations 36 et 37.

69 On trouvera une évaluation détaillée du programme canadien dans David Card et Philip K. Robins, « Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work? », *Research in Labor Economics*, Vol. 17 (1998), p. 1-56.

70 Jean Bernier et al, 2003; voir aussi Fudge, Tucker et Vosko, 2003.

71 Daphne Taras, « What Are the Implications of the New Employment Paradigms for a Human Capital Strategy? », document présenté à la Table ronde du ministre du Travail, Willson House (lac Meech), 19-20 novembre 2001. Publié dans *Canadian Public Policy*, Vol. 28, No 1, (2002), p. 105-116.

72 Andrew Sims, « A Canadian Policymaker's Perspective on Nonunion Representation », dans Bruce E. Kaufman et Daphne G. Taras (dir.), *Nonunion Employee Representation*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe, 2000.

73 Taras, « *What Are the Implications* », 2001.

74 J. B. Rose et G. N. Chaison, « Unionism in Canada and the United States in the 21st Century: The Prospects for Revival », *Industrial Relations*, Vol. 56, No 134, (2001), p. 34.

75 Judy Fudge, Eric Tucker et Leah F. Vosko, « Changing Boundaries in Employment : Developing a New Platform for Labour Law », *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Vol. 10, No 3, (2003), p.361; Brian Langille, « Labour Policy in Canada — New Platform, New Paradigm », Canadian Public Policy, Vol. 28, No 1, 2002, p. 133; Supiot, *Au delà de l'emploi*, p. 53.

76 Supiot, *Au delà de l'emploi*, p. 54.